

都市行政制度의 比較國家的 研究*)

- 英國, 프랑스, 獨逸을 中心으로 -

A Comparative Study on Urban Administrative System

- With Emphasis on the U.K., France and Germany -

朴 秀 永

(慶熙大學校 行政學科 教授)

李 晶

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

- | | |
|----------------------|-------------------|
| I. 序 論 | IV. 프랑스의 都市行政 |
| II. 都市行政制度의 一般的 分析基準 | V. 獨逸의 都市行政 |
| III. 英國의 都市行政 | VI. 示唆點 : 韓國과의 比較 |

<ABSTRACT>

Cities have been the focal points of economic, political and cultural life in all countries experiencing rapid industrial and commercial evolution. Urban administrative system is neither simple nor uniform. It has a various pattern and structure according to each nation's political system, the relationship between central government and local authorities.

This paper describes and compares the urban administrative system of the U.K., France and Germany, including the structure of local government, services and functions administered by local authorities, urban finance, and urban development.

This article refers specially to policy suggestions for Korea based on a review of urban administrative system of the U.K., France and Germany.

*) 본 논문은 경희대학교 학술지원비에 의해 수행되었고, 현지조사와 자료수집은 British Council 및 독일 DAAD의 도움을 받아 이루어졌음.

I. 序 論

1. 研究의 背景과 必要性

현대사회는 도시가 기반이 되어 움직이는 사회이다. 도시를 중심으로 정치·경제·사회·문화 등 현대사회 생활이 조직되고 운영되며 도시를 통하여 사회적 기능이 분화되고 쇠신과 기술적 창조가 이루어지고 있다. 이와 같이 도시가 인간생활의 총체적인 터전으로 등장하게 됨으로써 도시의 실체를 올바로 이해하는 과학적 방식으로서 도시연구가 사회과학의 주요 분야로 등장하게 되었다. 나아가 도시를 올바로 계획·개발·관리·경영하는 집합적 활동으로서 도시행정이 주요 연구대상으로 주목받게 되었다.

도시행정연구는 도시의 물적 구조와 사회·경제적인 기능, 주민생존 환경의 개선을 통한 복지실현을 도모하는 공공활동을 지방정부제도를 기반으로 연구하는 학문분야이다. 그러나 현장조사와 경험적 연구를 중시하는 실천적 사회과학의 성격을 띠고 있어 개별국가의 고유한 실정에 맞는 다양한 원리와 접근법이 필요할 뿐 아니라 여러나라의 도시행정 경험과 정책수단등을 비교·연구하여 정책발굴과 대안의 폭을 넓혀야 하는 국가별 비교연구가 절실한 분야이기도 하다.

1960년대 초부터 산업화에 편승하여 큰 폭으로 진행된 도시화로 도시행정제도의 발전과 정책발굴이 시급한 우리나라는 이 분야의 제도를 정비·개선하는데 많은 도움을 줄 수가 있다. 그러나 우리나라에서 비교도시행정연구는 아직 초보적 수준에 있다.

연구대상이 되는 국가나 지역이 갖는 이질성으로 인하여 체계를 잡는 일도 어렵지만 자료를 수집하는 데에 한계가 있고 행정제도, 정책수단과 방식을 상호 비교하고 그 효과를 평가할 수 있는 학제적(interdisciplinary)인 시각이 발전되어 있지 않다. 특히 정치제도의 생성이나 운영을 도시개발이나 공간정책에 연관시킨 정치학적·법학적 접근법이 약하여 국가간 제도나 체계를 관통하는 공통분모를 찾기가 어려운 점도 있다.

이러한 제약을 가지고 경험적 연구가 지녀야 하는 방법론상의 엄격성을 살리면서 도시행정의 수행과 관련된 각종 제도를 비교국가적 맥락에서 분석하고, 이러한 분석을 통하여 도시연구에 깊이를 더하고 각종 도시행정제도의 정비라는 큰 과제를 안고 있는 우리나라가 바른 방향에서 공공제도를 정착시키는데 도움을 주지는데 연구의 필요성이 있다.

2. 研究의 目的과 內容 및 方法

본 연구는 각국이 발전시킨 다양한 도시행정제도를 심층적으로 분석·평가함으로써 현대 사회에서 도시행정이 당면하고 있는 주요 문제를 체계적으로 규명하고 이에 대한 포괄적인 이해와 종합적인 해결책을 모색하는데 목적이 있다. 이같은 목적에서 도시행정제도와 법규, 각종 정책을 국가간 비교·분석하는 일을 주 내용으로 하되, 산업화와 도시화의 진행이 우리보다 앞서 있고 다양한 도시개발과 행정제도를 생성·발전시킨 서구의 삼개국, 즉 영국과 프랑스 그리고 독일을 사례로 삼아 연구하고자 한다.

이들 서구삼국은 전후에 고도의 경제성장과 사회발전을 이룩하여 국민복지의 실질적 향상과 민주체제의 발전에 선도적 역할을 한 국가들이다.

그러나 이들 국가를 개별적으로 보면 통치형태, 도시개발정책과 행정제도에서 상당한 차이가 있는 것도 사실이다. 이러한 국가간에 내재하는 사회·경제체제상의 차이를 배경으로 하여 도시행정의 제도적, 정책적 처방을 객관적으로 비교·검토한다.

이러한 분석을 통해 영국, 불란서, 독일 삼국에서 진행된 각국의 도시행정제도와 연관한 다양한 정책적인 맥락이 분석되고 도시공공제도의 특징을 체계적으로 규명한 후 이들 삼국이 경험한 도시행정제도의 실상과 도시개발의 문제를 우리나라가 현재 경험하고 있는 문제와 비교하고 그 대응방식을 비교·검토한다.

본 연구는 도시행정 법규와 조직, 행정제도와 정책을 개별국가별로 분석하되 주로 문헌 조사를 위주로 한다. 그리고 이들 삼개국가가 도시행정문제를 해결하는데 어떤 통치이념과 경제적 논리나 근거를 따르고 있으며 그 성과가 어떠한지를 살피는데는 문헌조사로 미흡하므로 이를 보충하기 위해 관련국출장에 의한 전문가집단과의 개별면담과 현지조사가 응용된다.

또한 이들 제도가 우리나라가 현재 당면한 도시행정과제를 판별하거나 그 해결을 위한 제도적 기반을 갖추고 정비하는데 어떠한 시사점을 주는지를 규범적 서술에 의해 밝혀보고자 한다.

II. 都市行政制度의 一般的 分析基準

각 국가의 도시행정제도를 비교분석하는 방법으로는 특정 국가의 특성을 파악한 후 이를 기반으로 여러 국가의 도시행정제도를 분석하여 그 시사점을 발견하는 방법과 각 국가의

도시행정제도를 국가별로 검토한 후 각 국가를 횡단적으로 비교하여 각 국가의 도시행정제도의 특징 및 공통점을 도출한 후 이를 특정 국가와 비교하는 방법 등이 제시될 수 있다. 본 글에서는 서구 삼국, 즉 영국, 프랑스, 독일의 도시행정제도를 축으로 각국을 병렬적으로 고찰하고 각국의 특징이나 공통점을 찾아내어 한국의 도시행정제도와 비교하는 접근을 사용하고자 한다.

특히 도시행정제도를 살펴봄에 있어 구조를 중심으로 검토하고 있어 구조분석이 본질적으로 내포하고 있는 정태적 비교분석에 크게 의존하는 한계를 지닌다. 이러한 비교분석을 위하여는 도시행정제도에 관한 다음과 같은 분석적인 기틀이 필요하다.

첫째는 도시행정단위가 어떻게 구성되어 있는가를 살펴보기 위해 자치단위의 편성체제를 파악하는 것이 필요하다. 둘째, 도시정부가 자치단체로서 어떤 권능이 부여되어 있으며 어떠한 사무를 담당하고 있는가를 파악하기 위하여 사무배분 문제가 제기되는데, 이는 도시정부의 법적 지위 및 권한과 책임을 설정하는 문제이다.

세째로는 도시정부의 의사결정 및 행정운영체제를 파악하기 위하여 내부조직의 구성과 그 기능을 분석하는 것이 요구된다. 마지막으로 도시행정제도에 관한 편성체제, 사무배분, 내부조직 문제를 살펴본 후에는 이들 활동을 둘러싼 도시재정적 측면과 도시개발 문제를 검토하는 것이 중요하다. 그리고 도시행정제도는 나라마다 상이한 형태를 취하고 있기 때문에 그 특성과 공통점을 추출하기 위하여는 비교국가적인 접근법이 필요하다. 따라서 앞에서 제시한 분석기틀 하에서 비교국가적 견지에서 도시행정제도를 둘러싼 일반적 논의를 살펴보면 다음과 같다.

1. 地方制度의 構造

도시정부는 일반적으로 광역수준의 정부와 기초수준의 정부로 나누어진다. 광역수준의 정부는 행정의 양적 증대와 질적 변화에 따른 행정기능의 분업화 요청, 중앙-기초정부간의 조정 등을 목적으로 설립되고, 기초수준의 정부는 주민생활과 직결되는 행정서비스를 제공하는 공동체로서 주민사이의 문제를 스스로 처리하는 본래적인 자치단체라고 볼 수 있다.

이들 각 수준의 정부는 도시정부의 관할권이 미치는 지역적 범위로서 구역이 설정되어 있고 일정한 지역에 지위를 달리하는 행정단위나 통치관할권이 설정된 위계형태를 의미하는 계층구조를 갖는다. 즉, 구역문제와 계층구조는 분리해서 생각할 수 없으며 이는 기능의 배분을 매개로 하여 상호 밀접한 관계를 지니고 있다. 도시정부의 구역은 특정 국가의 자

연·지리적 조건, 문화적 전통, 정치·행정적 목적의 차이 등에 따라 그 규모와 특성이 나라마다 상이하게 나타난다.

한편, 계층구조는 일정한 지리적 공간에 법인격을 갖는 자치단체를 몇개의 계층으로 설치하느냐의 문제로서 이는 단 하나의 자치단체를 설치하는 단층제와 2개 이상의 자치단체를 설치하는 다층제가 있다. 다만, 이러한 계층구조도 각 국가의 면적, 자연적 조건, 인구, 역사적인 배경 여하에 따라 계층별 구역의 크기나 인구규모 등에서 커다란 차이를 보이고 있다.

2. 事務配分

도시정부의 사무배분 문제는 자치단체의 권한이 포괄적으로 부여되는가?, 한정적으로 부여되어 있는가? 에 따라 각 국가별로 상이하게 나타나고 자치단체 계층간에 있어서도 그 배분방식에 따라 크게 다르다. 즉, 법률에 자치단체의 사무를 포괄적·예시적으로 규정하여 자치단체의 재량에 의해 새로운 사무를 담당할 자유가 상당히 큰 포괄적 권한부여 방식에 있어서는 자치단체가 담당할 사무가 법률에 구체적으로 명시되지 않는 사무가 많고 전국적으로 통일된 사무배분 형태가 존재하지 않기때문에 사무배분이 극히 추상적이다. 따라서 자치단체 계층간에 행정활동의 중복이 광범위하게 발견되어 계층간에 행정분야의 책임소재가 불명확하다는 특성을 지니게 된다.

이에 반해 법률에 구체적으로 명시되어 있는 사무 및 그에 부수하는 사무만을 처리할 수 있도록 규정하는 한정적 권한부여 방식을 채택하는 경우 환경, 교통, 교육 등 각각의 행정사무에 관한 개별법률에서 그 사무를 담당해야 할 도시정부가 명시되어 있어 자치단체 계층간에 명확한 사무분담이 이루어진다.

3. 内部組織

도시정부의 의사결정과 행정활동을 담당하는 내부조직도 각 국가 및 자치단체의 종류에 따라 다양한 형태를 보인다. 도시정부의 내부조직은 기본적으로 집행기관으로서의 장과 의결기관으로서의 의회를 두는 이원적 기관대립형과 의결기관인 의회가 행정집행 전반에 걸쳐 그 권한을 행사하고 독자적인 행정집행부문의 장이 설치되어 있지 않은 일원적 기관통합형이 존재한다. 물론 전자의 기관대립형의 경우에도 집행기관과 의결기관 양자간의 상대

적인 권한에 따라 다양한 형태가 발견된다.

이외에 자치단체의 내부조직으로서 복수의 이사로 구성되는 이사회가 입법에서 행정집행까지 담당하는 이사회형, 행정분야별로 사무내용에 따라 복수의 위원으로 구성되는 합의제의 행정위원회 형태, 그리고 의사결정 조직으로서 선거권을 가지는 자로 구성되는 주민총회를 설치하여 운영하는 형태 등이 다양하게 존재한다.

4. 都市財政과 都市開發

도시행정제도를 재정면에서 살펴보면, 중앙정부-광역수준-기초수준의 정부간의 관계설정에 따라 도시정부가 갖는 세원 및 재정조정 기능의 강도가 상이하며 각 국가의 사회경제적 여건에 따라 자치단체간의 경제적·재정적 불균형 정도가 커다란 차이를 보이고 있으며, 자치단체의 기채발행에 관한 중앙통제나 세출상한의 설정 등 재정제도의 틀도 각 나라마다 독특한 형태가 마련되어 운영되고 있다.

도시개발면에 있어서도 도시개발을 위한 행정체제, 도시개발 정책 및 지원수단, 도시개발권의 범위 등이 각 국가에 따라 다양하게 나타나고 있다. 이러한 문제는 기본적으로 자치단체의 자주권, 당해 국가의 국토공간 정책의 방향과 추진정책에 따라 크게 영향받는다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 英國의 都市行政

영국(UK)은 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland)의 4개 지역을 포함하고 연방제가 아니라 單一國家(unitary state)이다. 본 논문은 잉글랜드를 중심으로 고찰하고 그외 지역에 대하여는 필요한 경우 註에서 기술하고자 한다.

1. 地方制度의 構造¹⁾

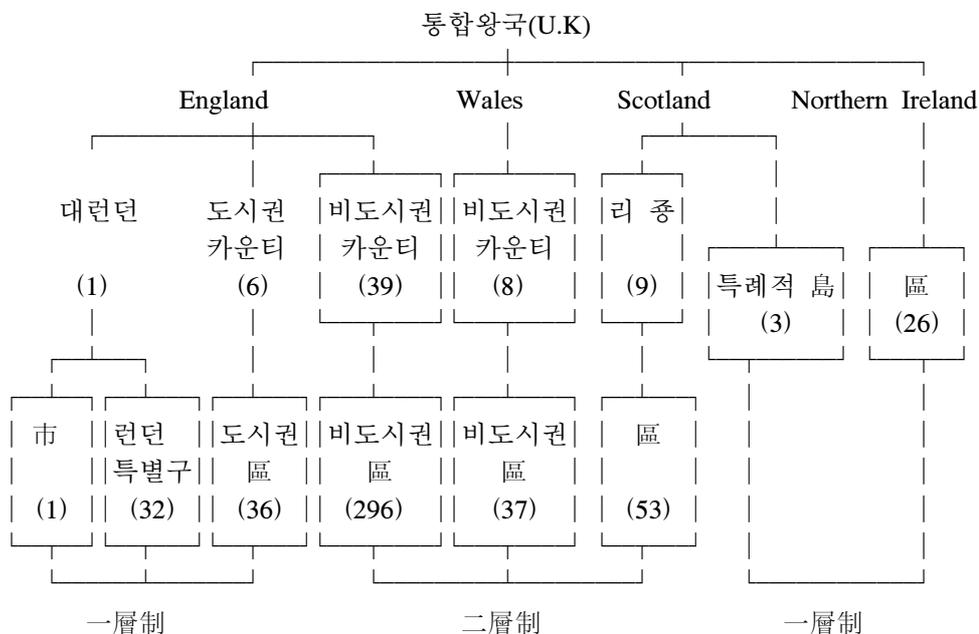
잉글랜드의 자치단위 편성체제²⁾를 보면 도시화권역(대런던 및 도시권역)은 기초수준(區)

1) 영국의 지방자치단위에서 County(郡), District(區), Parish(教區), London Borough(런던특별구), GLC: Greater London Council(대런던의회)로 해석한다.

2) 웨일즈의 지방제도는 잉글랜드의 비도시권역과 동일하다. 즉, 8개의 비도시권 郡과 37개의 비도시권 區가 설

만이 존재하는 一層制이고 비도시권역은 광역수준(郡)과 기초수준(區)의 二層制(two-tier system)로 구성되어 있다(Pickvance and Preteceille, 1991:49). 즉, 도시화권역의 경우 대런던지역(Greater London Area)³⁾은 기초단체인 런던시(City of London)와 런던특별구가 설치되어 있고 그외 도시권역은 기초단체인 區가 설치되어 있다. 이상에서 살펴본 郡, 區, 런던特別區가 기본적 지방자치단체(principal local authority)이고 이외에 비도시권역 및 일부 도시권역에 敎區가 설치되어 보조적이고 한정적인 자치기능을 수행한다.

이와 같은 영국의 지방자치단위의 편성체제를 도식화하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 영국 지방제도의 구조

주: 대런던과 6개 도시권카운티는 행정구역으로 존재하고 지방정부는 아님.

자료: Raymond Knowles, *Effective Management in Local Government: An Introduction to Current Practice* (Cambridge: ICOSA Publishing, 1988), p.279. Appendix D.

치되어 있으며 잉글랜드의 敎區에 해당하는 800여개의 Community가 있다. 스코틀랜드의 지방제도는 1973년 지방자치법에 의해 1975. 5. 16일부터 신제도로 바뀌었는데 9개의 리종과 53개의 區가 설치되어 있으며 敎區에 해당하는 千數百개의 Community가 있다. 북아일랜드의 지방제도는 1973. 10. 1일 이래 一層制로서 26개의 區가 설치되어 있다.

3) 1986. 3월까지의 지방자치단위로 대런던議會(GLC)가 설치되어 있었으나 1985년 지방자치법 개정으로 1986년부터 폐지되었다.

한편 잉글랜드 지방행정단위의 규모⁴⁾는 郡의 경우 최대 약 260萬人~최소 12萬人으로 매우 다양한데 런던을 제외하면 1郡의 평균인구는 90萬人 정도이다. 區의 경우는 최대 약 100萬人~최소 2.5萬人으로 런던특별구를 제외하면 1區의 평균인구는 12萬人 정도이다.

2. 事務配分

지방자치단체에 대한 권한부여는 개괄적·예시적 규정이 아니라 개별적·한정적 방법을 채택하고 있다. 즉, 지방정부의 권능은 동일유형의 지방정부에 대해 획일적으로 규정되고 역량에 의한 새로운 행정분야의 수행은 불가능하다. 다만, 그 필요성이 인정되는 경우 특정 자치단체에만 적용되는 地方法(Local Act)이라는 법형식의 성문법을 국회에서 제정하는 절차를 취해야 된다. 따라서 지방정부의 권능은 國會의 立法的 統制에 따르고 있다.

지방자치단체의 사무배분은 국가-지방정부간, 광역-기초단체간에 명확한 분담이 정해져 있어 상호 중복되는 행정분야는 극히 적다. 우선 二層制로 구성되는 비도시권역에 속하는 지방자치단체의 사무배분은 다음과 같다(Richards, 1983: 66-70).

첫째, 광역단체인 郡이 수행하는 사무는 ① 광역에 걸쳐 계획적으로 수행해야 할 지역기본계획, 도로·교통행정, 경찰, 소방 등의 사무 ② 반드시 광역처리를 필요로 하는 것은 아니지만 그 수행에 있어 고도의 전문지식을 가진 직원이나 특별한 시설을 요하는 교육, 도서관, 사회복지 등이다.

둘째, 기초단체인 區가 수행하는 사무는 郡이 담당하는 사무이외의 지방적 사무인 지방계획, 개발규제, 주택행정, 환경위생 등이다.

셋째, 특별히 郡과 區간의 분담이 필요치 않은 박물관, 미술관, 레크레이션시설 등의 사무는 郡과 區의 어느 단체도 담당할 수 있다.

한편 一層制로 구성되어 있는 대도시권역에 속하는 자치단체의 사무배분은 다음과 같다.

첫째, 비도시권역의 區가 수행하는 사무는 기초단체인 런던특별구 및 도시권역의 區가 담당하고 사회복지 등 전문성이 요구되는 분야의 대부분도 기초단체가 담당한다.

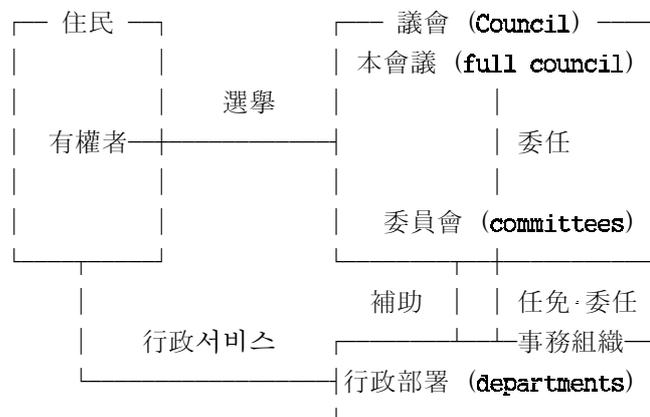
4) 웨일즈의 경우 郡의 인구규모는 최대 54萬人-최소 11萬人으로 1郡당 평균인구는 35萬人 정도이고 區의 인구규모는 최대 28萬人-최소 2萬人으로 1區당 평균인구는 7.6萬人 정도이다. 스코틀랜드의 경우 리종의 인구규모는 최대 240萬人-최소 10萬人으로 1리종당 평균인구는 56萬人 정도인데 실제로 9단체중 6단체가 50萬人 미만이고 區의 인구규모는 최대 70萬人-최소 1萬人 전후로 1區당 평균인구는 10萬人 정도인데 실제로 10萬人을 넘는 단체는 3할 정도이다. 북아일랜드의 경우 區의 인구규모는 최대 30萬人-최소 1.5萬人으로 벨파스트시(30萬人)를 제외하면 모두 10萬人 미만이다.

둘째, 1985년 지방자치법의 개정으로 도시권역의 郡이 폐지됨에 따라 그동안 郡이 수행해온 경찰, 소방, 민간방위, 교통 등의 사무는 기초단체인 區가 분야별로 합동위원회(joint authority)를 설치하여 사무를 공동처리하고, 런던지역의 경우 런던의회(GLC)가 폐지됨에 따라 그 권능이 특별행정조직⁵⁾ 또는 런던특별구로 이관되거나 국가직할로 되었다.

셋째, 상·하수도, 하천관리, 수질오염방지 등 물에 관한 행정은 특별법에 의해 설립된 9개의 지역수도청(Regional Water Authority)이 담당하며 전기, 가스, 신도시, 의료서비스 등에 있어서도 지방자치단체가 관여할 여지는 극히 적다(Elcock, 1982: 260-265).

3. 內部組織

영국 지방정부의 의사결정 및 행정운영 구조는 단체별로 차이를 보이고 있는데, 기본적인 내부조직 형태는 公選議員(councillors)으로 구성되는 의회가 설치되어 있으며 의회 지휘하에 공무원으로 구성되는 각 분야별 行政部署에서 집행을 담당한다. 즉, 의회는 심의기관임과 동시에 집행기관으로서 행정집행의 책임을 진다. 이와 같은 지방정부의 내부조직을 도식화하면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 내부조직의 기본형태

5) 런던소방·민간방위청(London Fire and Civil Defence Authority), 런던폐기물규제청 (London Waste Regulation Authority) 등의 특별한 형태의 지방행정주체가 관련사무를 담당한다.

1) 의회

의회는 임기4년의 公選議員으로 구성되며 최고 의사결정기관임과 동시에 법률상 법인격을 갖는 지방행정당국(local authority)이다. 대부분의 행정은 委員會에 위임되어 있다. 의회 의원에게는 실비변상적 手當이외에 회의출석 수당이 지급된다. 議員數에 있어 郡은 평균 77人 정도인데 최고 100人을 넘는 郡(함프셔)이 있는가 하면 최소 43人까지 다양하다. 區의 의원수는 평균 48人 정도인데 최고 117人(버밍햄)에서 최소 20人까지 분포되어 있고 특히 런던市議會의 의원수는 158人이다. 議長은 의원중 호선되고 임기는 1년이다(한국지방행정연구회 지방행정연구실, 1992 참조).

2) 위원회

위원회는 각 행정부서의 업무집행에 관한 의사를 결정하고 지휘감독하며 주요 사무별로 설치되어 있다. 위원회는 상시적인 상임위원회와 임시적으로 운용되는 특별위원회가 있다. 특히 교육·경찰·사회복지등 개별법에 의해 그 설치가 의무화되어 있는 위원회는 法定委員會라 부르고 있다. 常任委員會의 數는 최소 3개에서 최다 12개 정도인데 郡 및 都市圈의 區에는 대체로 10개 내외이고 非都市圈의 區에는 6개 내외의 상임위원회가 구성되어 있다.

한편 대다수의 지방정부에는 위에서 설명한 행정소관 분야별로 설치되는 소위 垂直的 委員會(vertical committee)외에 종합조정적 입장에 있는 水平的 委員會(horizontal committee)로서 정책자원위원회(Policy and Resources Committee)가 설치되어 종합적 행정운영관리(corporate management)를 추구하고 있다(Knowles, 1988: 10-13).

3) 사무조직

사무조직의 구성방법은 단체별로 상당히 상이하다. 일반적으로는 각 행정부서를 종합조정하는 수석행정관 하에 각부문의 장인 사무장, 재무장, 교육장 등을 설치하고 있다. 각 행정부서의 장은 그 임면에 있어 관계위원회의 의견이 강하게 반영되는 등 위원회와 밀접하게 관련되어 있다.

그리고 교육장이나 사회복지부장 등은 당해 행정분야를 담당하는 자치단체의 경우 그 설치가 법률로 의무화되어 있는데, 사회복지부장의 경우 자격요건이 법률에 규정되어 있으며 임명에 있어 중앙의 보건사회보장부장관과 사전에 협의하여야 한다. 이외에 保健醫務官 등에 대하여도 자격요건이 법률로 정해져 있다.

4. 都市財政

1) 도시재정의 위상

국민소득에 대한 조세부담율은 1990년 기준으로 40.1%로 이중 국세부담율은 36.8%, 지방세부담율은 3.3%이다. 그리고 세원배분에 있어서는 1988년 기준으로 총조세수입중 국세가 89.2%, 지방세가 10.8%로 세원이 국세에 편중되어 있고 이에 따라 중앙재정에 대한 지방재정의 비중도 33.1%에 불과하다.

2) 세입구조

도시재정에 있어 우선 회계는 경상회계와 자본회계, 그리고 특별회계(주택회계등)로 구분된다. 세입은 지방세, 세외수입, 세입원조교부금, 보조금으로 구성된다⁶⁾. 지방세로는 유일하게 Council Tax⁷⁾가 부과되고 있으며 세외수입은 자산처분수입·사업장운영수입·수수료·사용료 등이고 세입원조교부금(Revenue Support Grant)⁸⁾은 중앙에서 자치단체에게 일반재원으로 교부하는 일반보조금으로 자치단체의 재원보전과 재정조정을 그 목적으로 하고 있으나 그 총액규모가 법정화되어 있지 않고 중앙정부의 방침에 따라 매년 결정된다. RSG는 자치단체 경상수입의 약50% 정도를 접하고 있다.

3) 세출구조

세출예산중 교육비, 사회보장·복지비, 주택·지역사회보전비 등이 큰 비중을 차지하고 있으며 투자적 지출은 재원의 대부분을 기채에 의존하고 있다. 다만, 기채사업의 경우 중앙정부 행정부서에 의한 분야별 許可 또는 信用受信總額 許可 등이 이루어진다(Hepworth, 1980 : 76-77). 일반적으로 대규모기채를 포함한 채무부담 전반에 대한 許可制度(信用受信許可 : credit approval)가 운영되고 있다(Batley and Stoker, 1991 : 65).

6) 영국 지방정부의 세입재원 및 세출경비에 관한 자세한 내용은 N.P.Hepworth, *The Finance of Local Government* (London : George Allen & Unwin, 1980)의 제2,3장 및 일본 자치체국제화협회, 「英國の地方自治 : その制度と實態」, 1991 참조.

7) 영국의 지방세는 전통적으로 Rate라는 일종의 資産稅가 유일한 세목으로 존재해 왔는데, 1988년 지방재정법 개정으로 1990년부터는 주택관련Rate가 폐지되고 그 대신 성인거주자에 대해 부과하는 Community Charge(일종의 인두세)가 도입되었고 이는 다시 1993년에 주택레이트의 성격과 주민세적 성격을 혼합한 Council Tax로 변경되었다.

8) 종전의 레이트원조교부금(Rate Support Grant)이 1988년 지방재정법 개정으로 세입원조교부금으로 변경되어 1990년부터 시행되고 있는데, 종전의 레이트원조교부금은 각 자치단체의 지출액에 기초하여 산출되었으나 세입원조교부금은 전자치단체의 지출소요액을 기초로 산출된다.

한편, 1988년 지방재정법 개정에 의해 지방자치단체에 대한 支出上限制限(Capping)이 이루어지고 있는데, 이는 지출예산액이 표준지출액을 현저히 초과하는 자치단체에 대하여는 중앙정부가 지출예산액의 上限을 제한하는 제도이다. 1990년의 경우 21개 단체가 지출상한 제한을 적용받았다.

5. 都市開發

1) 지역개발계획체제

영국에 있어서 구체적이고 명시적인 전국수준의 국토종합개발계획 또는 중장기경제계획 등은 존재하지 않는다. 그러나 國家經濟開發委員會(National Economic Development Council)에 의해 수립된 British Plan을 전국적 수준의 계획 혹은 일종의 국토계획으로 분류할 수 있다. 한편 영국의 地域計劃은 전국적 수준의 계획과 지역적 수준의 계획으로 구분되는데, 전국적 수준의 계획(national level)은 중앙정부가 수립하는 계획으로 經濟計劃 指向의 다목적 계획이고 지역수준의 계획(local level)은 지방정부가 수립하는 계획으로 土地利用計劃 指向의 접근을 시도하고 있다.

이러한 지역수준의 계획은 都市 및 農村計劃(town and country planning)으로 構造計劃과 地方計劃의 2단계의 계획을 포함한다. 즉, 구조계획(structure plan)은 그 지역의 지침을 수립하는 계획으로서 각 county에서 작성하며 해당지역에 관한 長期開發戰略計劃이고 지방계획(local plan)은 구조계획에 따라 더욱 세부적인 施行指針을 제시하는 계획으로 각 District가 작성한다. 이런 영국의 지방수준의 지역계획은 지방정부에게 그 지역에 맞는 地域計劃 및 政策의 決定權을 중앙정부가 부여한 것이다.

2) 지역개발행정체제

중앙정부에서 지역개발을 담당하는 부처는 環境廳(Department of Environment)과 商工省(Department of Industry)이다. 환경청의 주요 기능은 物的 環境의 改善을 위한 전반적인 업무와 정책수립 및 집행이고 상공성은 지역개발의 주요 요소가 되는 公營開發의 종합적인 정책수립과 집행을 담당한다(Stöhr, 1990 : 178).

한편, 지방정부의 지역개발행정체제는 전국의 11개 地域經濟計劃地域에 지역경제계획위원회와 지역경제계획청이 설치되어 있다. 地域經濟計劃委員會⁹⁾는 지역개발에 관한 전략 및

9) 지역경제계획위원회는 1979년 보수당정부에 의해 폐지되었다.

지역자원의 최적 이용에 관심을 두고 지역계획의 입안과 집행에 대한 자문을 담당하고 地域經濟計劃廳은 지역경제계획위원회에 대한 지원업무와 지역개발에 관한 중앙정부의 작업을 조정하는 역할을 수행한다.

3) 지역개발정책수단

(1) 직접규제수단

직접규제수단에는 工場開發許可制, 事務所開設許可制, 政府機關移轉政策이 있는데, 공장개발허가제(IDC: Industrial Development Certificate)는 인구와 산업이 과도하게 집중되어 있던 런던과 그 주변지역의 과밀을 통제하기 위해서 1947년의 都市 및 農村計画法을 토대로 당시 상무성에 의해 채택되었다. 그러나 이 제도는 1949년까지 유명무실한 것으로 존재하다가 정권의 변화에 따라 그 규제의 정도도 변천하여 왔다¹⁰⁾. 공장개발허가제의 시행으로 연평균 45개의 제조업체가 낙후지역으로 이전하고 1971년 이후로 공장건설계획의 13% 정도가 취소되는 등 가장 효율적인 지역개발정책수단으로 평가되었다.

사무실개발허가제(Office Development Permit)는 1964년의 노동당 정부가 戰後에 특히 증가한 사무실용 건물의 건축을 규제하여 과밀을 방지하고 적정입지로 사무용 건물을 분산시키기 위한 목적으로 채택되었다. 또한 사무실개발허가제와 함께 런던에 있는 정부기관을 지방으로 분산시키려는 목적으로 정부기관이전계획을 수립하였다. 이 계획에서는 런던에서 31,000명의 공무원을 1974년에서 1989년까지 지방으로 이전시킬 것을 계획하고 있는데 1977년까지 29,000명의 고용인원이 이동하였다(한국지방행정연구원 지역개발연구실, 1992 참조).

(2) 지역개발유인책

지역개발유인책은 一律的 補助와 選擇的 補助로 대별되는데, 일률보조로 대표되는 것은 地域開發補助金(Regional Development Grant)으로 제조업을 대상으로 기계설비와 건물에 대해 지원하고 있고, 선택보조의 대표적인 것으로 서비스산업의 지원책은 원조지역에 입지가 자유로운 사업과 민간으로부터 자금조달이 불가능한 사업을 대상으로 추가고용창출 1인당 일정액을 보조한다. 이외에 낙후지역의 기계와 공장설비 및 공장건축에 대한 조세감면 조치, 제조업·광업·건설업을 대상으로 하는 투자보조금, 제조업만을 대상으로 하는 직업훈련보조금 등이 있다.

10) 1965년의 노동당 정부는 허가의 하한을 1,000ft²으로 완화하고 1966년에는 3,000-5,000ft²으로 낮아 졌고 1972년의 보수당 정부는 15,000ft²으로 크게 완화시켰다.

그리고 도시경제를 활성화하기 위한 시책으로 Inner City정책과 이를 모체로 한 정부, 자치단체의 협력에 의한 도시재생 시책인 Urban Program이 실시되고 있는데, 이 사업은 정부, 자치단체로부터 민간단체, 시민자원그룹에 까지 다양한 수준에서 이루어진다. 이들 사업의 추진에 민간부문의 투자를 유도하기 위해 1982년에 도시개발보조금이 도입되었다.

한편, 1980년대에 들어 Inner City정책과는 대조적인 도시개발공사라는 국가주도의 공사조직이 환경장관이 지정하는 도시개발지구에 설립되는데, 도시개발공사는 새로운 산업 및 상업부문을 위해 쓰여지는 물리적인 기반시설과 장소를 제공함으로써 지방의 경제성장을 이룩하는데 그 목표를 두고 있다(서순탁, 1995: 21). 이와 더불어 경제쇠퇴와 시설의 황폐가 심각한 특정지구에 대해 규제완화·철폐나 세제상의 유인 등을 통해 기업유치를 추진시켜 지역재생을 도모하려는 기업유치추진지역(enterprise zone)이 지정되고 있다(Cheshire & Hay, 1989: 192-193).

IV. 프랑스의 都市行政

1. 地方制度의 構造

프랑스의 지방행정단위로는 州(Région), 道(Département), 郡(Arrondissement), 基礎自治團體(Commune)가 있는데, 이 가운데 지방자치단체(collectivité territoriale)로서의 지위를 인정받고 있는 것은 Région, Département, Commune 이다(부산발전연구원, 1994: 54).

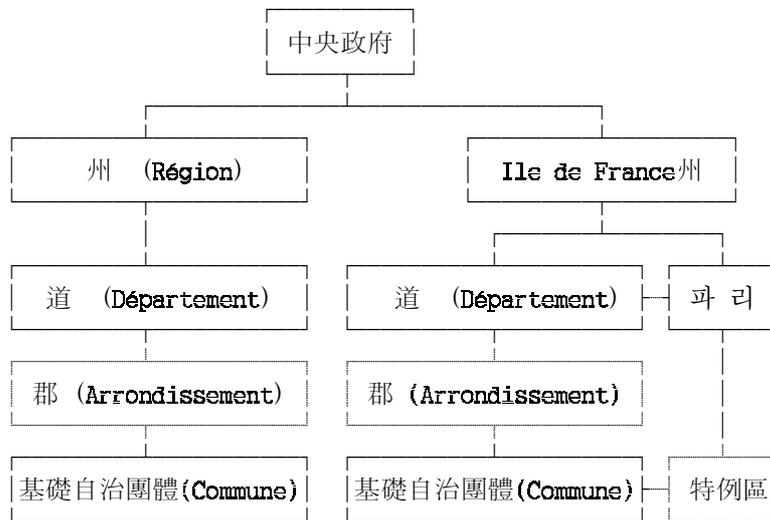
州는 1982년 지방분권법에 의해 지방자치단체로서의 지위를 얻었고 몇개의 道를 포괄하는 상당히 광역적인 구역이다. 州는 수도인 파리와 그 주변지역으로 이루어지는 Ile de France州를 포함하여 22개인데(해외영토의 4개 州를 포함하면 총26개 州), 州의 인구규모는 최대 1,000萬人(Ile de France州), 최소 24萬人(Corse州)으로 다양하지만 일반적으로 14개 州가 100~300萬人的 인구규모를 갖는다.

道는 프랑스혁명 이후에 획일적으로 설정된 구역으로 本國內에 96개가 있다. 道의 면적은 대략 5,700km² 로 기계적으로 구획되어 있으며 몇개의 郡으로 분할된다. 道의 인구규모는 최대 250萬人~최소 7萬人 정도로 커다란 격차를 보이고 있는데, 평균인구는 약 60萬人 정도이다. 한편, 郡은 약 300여개가 있는데 Canton이라고 불리우는 選舉區로 나누어진다. 강통의 數는 30~40개 정도이고 1강통에는 약 5~15개의 Commune이 포함된다.

코뮌은 원래 도시부에서는 이전부터 코뮌으로 불리워 왔으나 농촌부에서는 敎區인 파르

와스(paroisse)를 연원으로 하고 있다. 이러한 기초수준의 지역단위는 프랑스혁명 시기에는 약 38,000개가 존재하였으나 현재 코뮌의 數는 36,494개 이다(Pickvance and Preteceille, 1991: 134~135). 코뮌의 인구규모는 평균 1,500人 정도로 코뮌의 7할 정도가 인구 700人 이하로 매우 소규모이다. 코뮌가운데 인구 30萬人이상은 5단체, 10~30萬人의 코뮌은 31개 단체가 있으며, 인구 1萬人 이상의 코뮌은 전체의 2% 정도이고, 인구 5千人 이상의 코뮌은 전체의 5% 미만이다(山下 茂·谷 聖美·川村 毅, 1992: 64~67).

지방제도의 구조를 도식화하면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 프랑스 지방제도의 구조

자료: Eileen Martin Harloff, *The Structure of Local Government in Europe*(Hague: IULA, 1987), p.61.

2. 事務配分

지방자치단체와 국가간의 權限配分은 “코뮌, 道, 州 및 국가간의 權限배분에 관한 법률”(1983. 1. 7) 및 그 補完法(1983. 7. 22)(약칭 權限配分法이라 함)에 의하고 있는데, 同法은 사법행정 및 경찰업무를 제외한 모든 사무를 중앙에서 지방으로 權限을 위양할 것을 규정하고 있다. 이 법에 의해 權限배분 방식이 개괄주의에서 예시적 방식으로 전환되었고 지방자치단체는 법률에 의해 정하여진 權限만을 수행할 수 있게 되었다(국토개발연구원, 1989 : 19).

첫째, 權限配分法에서는 다양한 권한을 행정분야별로 분류하고 각 분야의 성질상 최적수준의 자치단체에게 사무를 위양하는 원칙을 택하고 있다.

- 州 : 州內의 개발·정비, 직업교육 및 연수, 고등학교 관리 등에 관한 사무
- 道 : 농촌정비, 사회복지, 향만, 중등학교 관리 등에 관한 사무
- 코뮌 : 도시계획, 초등학교 관리, 도서관 등에 관한 사무

둘째, 권한배분법은 중앙권한의 지방으로의 이양과 함께 權限委讓에 따른 재정적 조치 또는 행정수단의 이관 등을 규정하고 있다. 즉, 財源措置로는 세원(土地公示稅, 자동차세 등)을 지방으로 이관하고 地方分權化一般交付金을 지원하고, 행정수단의 경우 우선 人的 수단으로서 執行權이 官選 道·州知事에서 公選 道·州議會議長에게 이관됨에 따라 종전에 道·州知事廳의 보조조직인 部局중의 일부가 道·州議會議長에게 이관되었고 物的 수단으로는 그동안 국가가 사용해온 부동산 또는 동산을 지방자치단체가 사용할 수 있도록 하였다.

3. 內部組織

지방자치단체의 내부조직은 1982년 지방분권법에 의한 개혁으로 크게 바뀌었으나 각 계층별로 그 형태가 정비되고 있다.

(1) 우선 州에는 입법기관으로서 直選 議員으로 구성되는 州議會가 있고 州議會議長이 州知事로서 執行機關이다. 주의회는 州계획수립, 예산의결, 결산승인 등의 임무를 수행하는데 의원의 임기는 6년으로 전원이 改選된다. 주의회의 定數는 최대 197名(Ile de France州) 최소 41名으로 법정화되어 있다. 호선에 의해 선임되는 임기 6년의 주의회의장은 州행정을 수행하는 部局全體의 長으로서의 임무를 수행한다.

즉, 주의회의장은 자치단체로서의 州행정집행에 대하여 책임을 진다¹¹⁾. 다만, 州에는 州地方長官이 설치되어 각 중앙부서의 長을 대표한다. 중앙정부가 임명하는 州地方長官은 중앙정부의 대표자로서 공공질서를 유지하고 州內 국가기관을 지휘·감독하며, 주의회에 대해 국가대표로서 의사를 표시하고 州에 대해 행정적 통제를 수행한다.

(2) 道에는 道議會가 구성되고 議會議長은 道の 長인 집행기관으로 된다. 도의회는 예산의 심의·수정·승인, 결산심사, 도재산의 처분, 도로건설과 유지관리, 공적부조, 소송제기 등

11) 프랑스의 州에는 주의회 및 주의회의장의 諮問機關으로 州別로 經濟社會委員會가 설치되어 있다. 委員會는 경영자대표, 노동자대표, 공익기관대표 및 전문가로 구성되는데 위원의 정수는 40~110名으로 임기는 6년이다. 이 위원회는 州계획수립, 예산운영방침, 州행정권한에 대한 종합적 방향 등에 관해 주의회 審議 前에 의견을 제시하는 동시에 州權限에 속하는 모든 사항에 대해 의견을 개진할 수 있다.

의 기능을 수행한다. 의회의원은 幟통단위로 1區 1人씩 선출되며 임기는 6년인데 3년마다 반수가 改選된다(한국지방행정연구원 지방행정연구실, 1992 참조).

의원수는 도규모에 따라 17~109人까지 다양하다. 의회의장은 의원호선으로 선출되고 임기는 3년으로서 도의 행정집행을 담당하는 각 事務部局을 통솔한다. 그리고 도의회의 개최나 도가 관계하는 소송에의 대응 등을 협의하기 위하여 正副議長이나 약간의 의원으로 구성되는 道議會理事會가 설치되는데 이사회는 의회운영을 협의하기 위한 조직에 불과하고 집행기관은 아니다.

한편, 道別로 국가행정을 대표하는 자로서 중앙정부에 의해 임명되는 道地方長官이 국가적 이익의 확보, 공공질서 유지, 지방자치단체에 대한 행정적 감독의 임무를 수행하고 道議會에 출석하여 국가의 의견을 제시한다. 국가기관으로서의 道지방장관의 권한을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 道에 있어서 중앙정부를 대표하고 각부 장관의 직접대리인으로서 활동한다. 둘째, 道에 있어서 국가행정사무를 집행·조정하고 그 사무를 집행하는 공무원을 지휘·감독하며 법령이 정하는 바에 따라 管内의 公職 및 공공기관을 감독한다. 셋째, 중앙정부의 재정원조를 받는 민간기업, 혼합경제회사 등에 대해 중앙정부를 대표한다. 넷째, 道 경찰행정의 長으로서 질서유지를 담당한다. 다섯째, 道구역내의 중앙정부 세입·세출을 계리하고 계약을 체결한다.

(3) 公職에는 심의·의결기관으로서 自治議會가 있고 집행기관으로 市長(Maire)이 있다. 자치의회는 公職의 인구규모에 따라 9인 (인구 100인 이하)~69인 (인구 30만 이상)의 의원으로 구성되고 의원임기는 6년이다.

자치의회는 매년도 결산 및 회계처리 등에 대해 시장에게 질문하고 시장의 행정집행에 위법이 발견되면 道지방장관에게 법령준수명령을 요구하고 또한 행정재판소에 소송하여 위법행위의 취소를 요구할 수 있다. 道지방장관이 위법하다고 인정하는 경우 시장에게 시정 명령이 발효되고 이에 시장이 따르지 않으면 최종적으로 내무장관이 職務停止를 행하거나 수상이 市長職을 박탈한다. 그리고 행정재판소가 위법을 인정하면 그 위법행위로 인해 公職이 입은 손해를 시장이 개인적으로 배상할 책임을 지는 경우도 있다.

한편, 시장은 자치의회 의원중에서 호선으로 선출되며 자치의회 의장이고 임기는 의원과 동일한 6년이다. 법적으로는 시장이 公職자치행정의 유일한 집행기관이지만 그 권한의 일부는 보조자들에게 위임되어 있다. 시장(Maire)의 권한은 크게 자치단체대표로서의 시장, 국가기관으로서의 시장, 자치경찰권한 등으로 구분된다¹²⁾.

12) 자치단체대표로서의 시장(Maire)은 법률적 사항 및 중앙정부와의 관계에서 당해 公職을 대표하고 공공사업의

4. 廣域行政

프랑스 도시행정에 있어 광역행정은 일반적으로 州間 協力, 道間 協力, 사무조합, 도시공동체, 신도시 등을 통해 이루어 진다.

1) 州間 협력

州間의 광역적 협력방식으로 公益機構가 1972년부터 설치되어 있으나 실제로는 유명무실하고 '92. 2월에 제정된 지방행정지침법에서 州間 협력방식으로 州間 協議會가 있다. 이는 인접한 2~4개 州로 구성되는데, 이 협의회가 종전의 공익기구와 다른 점은 첫째, 하나의 州가 참여할 수 있는 협의회를 1개로 한정된 점 둘째, 협의회를 구성하는 州를 2~4개로 한정된 점, 셋째 국무원의 의결이 요구되는 점 등을 들 수 있다. 협의회는 의사결정기관은 관계 주의회 의원으로 구성되는 評議會이다.

2) 道間 협력

道間의 광역적 협력은 道間 機構에 의해 추진되는데 1988년까지 42개의 道間 機構가 존재한다. 道間 機構는 관계지역의 경제발전, 고등교육, 농업, 관광 등에 관한 계획수립 및 사업실시 등에 관한 권한을 갖고 있고 공동으로 지역이미지를 창출하거나 이익을 옹호하는 권한을 갖고 있는데, 도의회 의원중 선임된 의원으로 구성되는 理事會가 의사결정을 담당한다.

3) 기초단체 수준의 광역행정

꼬뮌 사무의 광역적 공동처리는 종전부터 合併 방식이 추진되었고 1890년대 이후 일부사무조합(syndicat) 방식이 채택되고 있는데, 일부사무조합에 의한 공동처리 방식은 중소규모의 도시지역에서는 유효하지만 대도시권역에는 부적절하여 이를 위해 광역구(district), 도시공동체, 신도시조합 등이 도입되었다.

집행·관리, 직원의 지휘·감독, 자치회의의 의안제시 및 의사일정 작성, 그리고 예산안을 편성하고 자치회의의 승인을 얻어 집행하는 권한을 지닌다. 한편, 국가기관으로서의 장은 통계자료 및 기타 정보수집, 출생·사망 및 혼인등록, 병역명부의 調製, 증명 기타 사무, 법률공시, 건축허가, 기타 인·허가에 관한 권한을 지닌다. 그리고 자치경찰권은 공공질서의 유지나 공중위생의 유지·향상을 위한 권한으로 경찰행정에 관한 권한범위는 꼬뮌의 규모에 따라 상이한데, 주요한 권한은 식품위생, 건축물의 안전규제, 野犬規制, 시장질서유지, 공중장소의 질서유지, 집회나 영화상영 금지, 홍수나 화재시 시민지원 요청 등이다. 이 밖의 경찰권은 道지방장관이 행사한다.

첫째, 꼬된 사무조합은 특정한 단일사무를 처리하는 단일사무조합, 복수사무를 일원적으로 담당하는 꼬된 복합사무조합(1959년이후), 관계꼬된이 복합조합 사무의 일부만을 선택하여 가입하는 선택식 사무조합(1988년 이후) 등이 있는데, 조합수를 보면 단일목적조합이 13,000개 정도, 다목적조합이 2,300개 정도 설치되어 있다¹³⁾. 이들 사무조합은 상수도, 전기, 도로, 학교, 폐기물수집 등을 주로 담당하고 이에 소요되는 재원은 사업수입, 꼬된분담금, 보조금, 차입금 등으로 충당되며 과세권한은 갖고 있지 않다(내무부, 1994: 43-44).

둘째, 주택, 소방, 구급 등의 특정사무를 처리하기 위해 광역구가 설치된다. 광역구는 종전에는 廣域市街區라는 이름으로 시가화지역에 설치되었는데, 1970년대에 농촌부에도 설치되도록 되었다. 1990년 현재 165區가 있으며, 재원면에서 일정한 지방세를 부과징수할 수 있다.

셋째, 대도시지역의 광역행정을 추진하기 위해 1968년 이래 리용 등 4개 도시권에 도시공동체가 창설되었고 인구 5만 이상의 도시권역에도 이를 설립할 수 있다. 도시공동체는 일종의 연합조직으로 그 구역내에 종전의 꼬된과 신설 도시공동체가 병존하는 행정체제이다. 도시공동체는 도로, 상·하수도, 공중위생, 교통등 복수의 꼬된구역에 걸치는 도시계획사업 및 소방, 학교, 미술, 스포츠, 사회교육, 병원 등의 사무를 처리한다.

넷째, 신도시는 파리 등 대도시권의 신거주지 형성에 따라 1960년대에 시작된 제도로 그 운영방식은 크게 합병에 의한 신꼬된형성, 신도시공동체, 신도시사무조합의 세가지로 구분되는데, 현재까지는 모든 신도시가 사무조합방식을 택하고 있다. 신도시사무조합은 도시건설과 정비에 관한 권한을 지니고 공공시설을 담당한다. 그 밖에 도시계획, 주택, 도로·교통, 지역경제 대책 등의 분야를 담당한다. 이에 소요되는 재원은 職業稅 등 조세수입과 국가로부터의 종합적 교부금, 보조금 등을 통해 조달된다.

다섯째, 혼성사무조합(syndicat mixte)은 州, 道, 꼬된 등 자치단체 및 꼬된사무조합, 상업회의소, 농업회의소 등에 의해 공동으로 설립되는 지방공공기관으로서 리조트, 스포츠, 상·하수도, 공업단지 등 조합의 설립목적에 따라 다양한 사무를 처리한다.

4) 꼬된간 광역행정 방식의 변화

1992. 2월의 “지방행정지침법”에 의해 기존의 꼬된사무조합, 광역구, 도시공동체, 신도시 등의 광역행정 구조 이외에 꼬된공동체, 광역도시공동체, 꼬된間協力道委員會의 3가지 방식이 추가되었다. 우선 꼬된공동체는 주로 농촌지역에 설립되고 지역정비와 경제발전 대책 등의 사무를 담당하며 고정자산세, 주거세, 직업세 등을 독자적으로 부과할 수 있다. 광역

13) 단일사무조합, 복합사무조합의 구분은 현재에는 법률상의 구분이 아니라 실무상의 구분이다.

도시공동체는 도시적 권역의 인구 2만 이상의 꼬뮌으로 구성되며 지방직업세를 고유재원으로 부과한다. 또한 꼬뮌間協力道委員會는 각 道에 설치되고 道内の 시장(Maire), 꼬뮌의회의원, 광역행정조직대표, 도의회의원, 주의회의원 등으로 구성된다. 이 위원회는 道内の 꼬뮌 간 협력에 관한 道計劃을 수립하고 道内の 광역행정을 추진한다.

5. 都市財政

예산회계는 경상회계와 투자회계로 구분되어 있고 1989년의 국가재정대 지방재정의 비율은 약 82 : 18로서 지방재정규모가 영세한 실정이다¹⁴⁾. 세입은 경상수입(조세수입, 세외수입), 자본수입, 보조금으로 구성되는데 1989년 기준으로 조세수입 43.6%, 세외수입 20.7%, 자본수입 0.6%, 보조금이 35.1%를 차지한다. 지방세의 경우 사업소세, 기건축대지세, 미건축대지세, 주거세가 “4직접세”라고 하여 기간세목으로서의 역할을 하는데 1988년 기준으로 사업소세는 地方稅收의 31.4%로 가장 높은 비중을 점한다. 이들 4세목은 모든 자치단체가 과세권을 보유하고 있는 반면 오물세는 꼬뮌에게만 과세권이 있고 간접세의 경우 양도세부가세만이 모든 자치단체에 과세권이 부여되어 있고 전기세는 꼬뮌과 道에 과세권이 있고 부동산등기세와 자동차납세필증은 道에, 자동차등록세와 자동차면허세는 州에게만 과세권이 부여되어 있다(한국지방행정연구원 지방재정연구실, 1992 참조).

한편 프랑스의 지방재정조정제도는 보조금의 교부세제화로 전환하는 개혁이 단행된 후 1983년부터는 분권화와 함께 교부세화 현상이 더욱 확대되었다. 즉, 부가가치세보상기금이 1977년에 신설된 것을 시발점으로 1979년에 경상비일반교부금, 1983년에 투자비일반교부금, 1984년에 지방분권화일반교부금이 연속적으로 제도화됨에 따라 재원이용의 자율성 증대로 재정자치가 크게 신장되었다.

우선 경상비일반교부금은 부가가치세 수입의 일정비율(1979년 도입당시 16.45%, 1985년에 16.72%로 인상)을 재원으로 꼬뮌과 道の 경상계정을 대상으로 일반재원으로 교부된다. 경상비일반교부금은 기본교부금, 형평화교부금, 보상교부금 등으로 구분되어 교부된다. 투자비일반교부금은 특수보조금의 문제점을 개선하기 위하여 특수보조금 대신 1983년에 신설되었는데 기본적으로 자치단체의 크기를 기준으로 배분된다. 한편 분권화일반교부금은

14) 프랑스의 분권화에 따른 지방재정규모의 변화와 지방정부의 세입·세출구조에 관한 자세한 내용은 Chris Pickvsnce and Edmond Preteceille, ed., *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective* (London: Pinter Publishers, 1991), pp.123~149 및 일본 자치체국제화협회, 「フランスの地方行政のあらまし」, 1992 참조

1983년의 “지방분권화법”의 시행에 따른 권한의 추가적 지방이양에 수반하여 중앙재원의 지방이양 방안의 하나로서 도입되었다. 즉 권한이양에 따른 재정보상 원칙으로서 권한이양에 따른 재정부담의 절반수준은 세원의 이양에 의해 보상하고 나머지는 교부금에 의해 충당한다는 원칙에 입각하여 신설된 것이 분권화일반교부금제도이다.

세출구조를 보면 1987년 기준으로 주택 및 지역사회개발이 21.9%, 교육 19.5%, 사회보장 및 복지비 17.9%로 큰 비중을 점하고, 단체계층별로는 1989년 기준으로 꼬핀의 경우 인건비 42.4%, 복지비용 21.8%를 점하고 道는 복지비용 69.3%, 인건비 12.3%를 점하고 Région의 경우 이전비용 74.1%, 지급이자 12.9%를 점하고 있다.

6. 都市開發

1) 지역개발계획의 개관

(1) 국토계획

프랑스의 국토계획은 한국의 국토종합개발계획과 같이 단독의 계획으로 수립되어 있는 것이 아니고 그 기본방향이 국가경제계획에 하나의 항목으로 포함되어 있다. 이 經濟計劃은 수상직속의 計劃總括局(Commissariat Général du Plan)에서 담당하고 있어 국토정책의 기획권한은 계획총괄국에 귀속되어 있다고 볼 수 있다. 경제계획의 수립과정을 보면 먼저 계획총괄국이 재무성 예측국, 국토정비청(DATAR), 국립통계청(INSEE)과 함께 계획목표를 설정하고 각 중앙부처가 제출한 계획을 조정한다. 이때 각 지역은 지역별 개발계획에 관한 보고서를 계획총괄국에 제출한다. 한편 최종안은 국가계획위원회의 심의를 거치게 된다.

(2) 지역계획

地域計劃은 크게 기본계획과 실행계획으로 구분되고 기본계획으로는 廣域·上位計劃, 地方計劃이 있다. 먼저 廣域·上位計劃으로는 첫째, 프랑스정비기본계획이 있는데 이는 사회간접자본을 중심으로 한 전국적인 국토정비계획으로 국토정비청(DATAR)에서 작성한다. 둘째, 州 경제사회개발 및 국토정비에 관한 계획은 전국수준의 경제발전계획을 州단위에서 구체화시키는 것으로 종합적인 공공투자배분계획으로 기능한다. 셋째, 대도시권기본계획은 파리에 대한 지방의 조화를 목적으로 지방중추도시에 대해 大都市圈整備調査機構(OREAM)가 작성하는 장기계획으로서 각종 관련계획의 기준이 된다(박수영, 1992: 376-380).

한편 地方計劃은 도시정비기본계획(SDAU)과 토지이용계획(POS)의 2단계로 이루어지는데 도시정비기본계획은 개발정비의 기본방향을 제시하는 장기적인 종합계획이고 토지이용계획

은 구체적인 실행계획으로서 기능한다. 따라서 국가경제계획 → 광역계획 → 도시정비기본계획 → 토지이용계획의 계획체제가 확립되고 이 SDAU와 POS에 의해 국토정비계획과 도시계획이 유기적으로 결합되고, 도시계획에 관한 국가, 지방자치단체, 지역주민의 권한과 책임이 명확해지고 종합계획의 유연성과 토지이용계획의 엄격성이 양립하게 된다.

첫번째 지방계획의 유형인 SDAU는 단일 꼬된 또는 수개의 꼬된 일부 내지 전부를 대상으로 작성되는데 인구1만 이상의 市街地는 SDAU를 작성해야 한다. SDAU는 도시의 확대와 농업·林地·자연경관보전간의 조화를 고려한 후 “토지의 일반적 용도, 대규모 공공시설의 정비, 공공수송체제, 중요한 공공서비스의 용지지정, 우선개발구역의 지정등”을 행한다.

두번째 유형인 POS는 인구1만 이상의 모든 Town과 개발압력이 높은 Town에서 의무적으로 수립된다. POS는 토지관련개발권을 규정하는 土地利用計劃圖에 의해 행해진다. 그리고 이러한 기본계획의 실행계획으로는 州개발정비프로그램(PRAD), 근대화·공공시설정비를 위한 道장기프로그램, 시가지근대화·공공설비프로그램(PME)등이 있는데 연차별로 공공투자액과 대상을 정하고 있다.

2) 지역개발행정체제

(1) 중앙정부의 지역개발행정체제

국가·상위계획의 경우 국가경제계획은 계획총괄국(CGP)에 의해 수립되고 그 집행은 각 행정부처와 DATAR에 의해 이루어진다. 농촌계획은 농무부에서 수립하고 있으나 농촌개발 및 계획조정기금(FIDAR)을 DATAR가 관리하므로 그 집행은 농무부와 DATAR의 상호 협조하에서 이루어진다. 광역적 관광계획은 DATAR와 觀光計劃部處間共同事業團의 협력하에 수립·집행된다. DATAR는 사회간접자본의 정비와 관련한 장기전망계획인 프랑스정비기본계획을 수립·집행함에 있어 독자적인 역할을 담당하고 있다¹⁵⁾.

한편 地域·地方計劃의 경우 각 지역단위의 개발계획의 수립·집행은 州가 주도하고 있다. 지역계획과 관련된 기관은 州議會, 州知事, 자문기관인 경제사회위원회인데 국가대표자의

15) DATAR는 1963년 드골 대통령 하에서 창설된 독창적인 조직체로서 지역간 균형발전과 지역이 갖는 경제적 잠재력을 증진시키는데 그 설립목적을 두고 있는데, DATAR 제도는 이전에 국토계획에 관련된 업무들이 부처간 협력부족으로 많은 문제가 야기되어 이를 시정하기 위한 방편으로 계획업무를 통합하려는 취지에서 창설되었다. DATAR는 수상의 직속기관으로 30명 정도의 담당관으로 구성되어 있고 주요 임무로는 먼저 행정 각부처가 입안하는 각종 계획안을 조정하고 국토계획에 지역계획을 통합시켜 지역정책의 우선순위를 선정하고 공공투자정책의 입안에 관여하고, 둘째로는 연구·조사사업과 도로, 항공, 통신 등에서 장기수요추정과 개발계획을 입안하는 임무를 들 수 있다. 박수영, 「서구도시개발론」(서울 : 법문사, 1992), P.431. 및 국토개발연구원, 「2000년대를 향한 국토균형발전을 위한 기본방향」, 1989, PP.201~202. 참조

역할을 하는 *préfet*는 지역계획과 관련한 計劃契約의 토의·체결·시행을 보장하는 역할만 담당한다. 그러나 중앙정부는 州와 국가간에 체결되는 계획계약을 통해 지역계획에 상당한 영향을 행사하고 있다. 이 계약은 5년을 기준으로 국가와 州간의 공동사업을 합동으로 추진하기 위해 州議會議長과 중앙정부를 대표하는 주지사가 체결하는 것이다.

計劃契約(*Contrats de Plan*)은 지역계획에 대한 정치적 합의도출, 지역결속 강화등 긍정적 효과를 가져온 반면 다수 부문의 여러 프로젝트에 재원이 과도하게 분산되고 州는 중앙으로부터 재정적 도움을 받기 위해 지역숙원사업보다 국가우선사업에 지방재원을 배분하는 결과를 초래하기도 하였다.

(2) 지방정부의 지역개발행정체제

州는 지역계획을 수립할 권한을 갖고 ㅁ뎠은 도시계획 및 토지이용계획을 입안·수립하는 권한을 갖는다. 종래에는 州계획의 수립에 *préfet*의 조정책임이 중심적이었지만 지방분권의 추진과 함께 州計劃에 대한 실질적 권한과 책임이 州議會議長에게 이관되었고 경제·사회·가족·문화·교육·과학·체육분야의 대표자로 구성된 자문기관인 경제사회위원회(CFS)가 지역 계획 수립시 자문을 행한다.

한편 都市計劃의 수립권은 ㅁ뎠이 갖고 있다. ㅁ뎠의회의의원중 간접선거로 선출되는 市長(*Maire*)은 도시계획의 서류작성과 관련하여 業務長에게 명령을 내릴 수 있지만 그들의 업무 집행을 직접 통제할 수는 없다. 土地利用計劃은 ㅁ뎠이 국가와 협조하여 작성하도록 되어 있고 계획승인후 6개월이 지나면 市長은 건축허가나 다른 도시계획허가를 할 수 있다. 그 기간 이전에는 국가가 발부하도록 되어 있다. 도시계획과 관련하여 道는 道가 유지·개발·관리하는 지방도로, 학생수송시설, 海港과 道로 이양된 공공교육시설의 건설, 토지정책, 녹지 및 道가 관리하는 건물 등에 대한 권한을 갖는다.

3) 지역개발정책수단

지역개발정책수단은 크게 유인책, 파리지역에 대한 규제, 관민합동방식의 지역개발등을 들 수 있다. 먼저 유인책으로는 지역개발보조금, 지역고용지원금, 조세감면, 저리융자, 직업훈련교부금이 있다. 지역개발보조금(*Prime d'Aménagement du Territoire: PAT*)은 1982년에 특정지역의 활동을 활성화하기 위해 설치되었는데 자금지원대상은 산업체와 비산업체/조사연구기관으로서 일정기준의 고용창출이 기대되는 업체를 지원한다. 地域雇傭支援金(*Prime Régionale à l'Emploi: PRE*)은 1982년에 소규모기업중 지방에 입지한 기업을 지원하여 지역 경제활동을 활성화하기 위해 설치되었다¹⁶⁾. 이 지원금은 새로운 직업을 창출하는 소기업

창업이나 직원을 확충하는 소기업의 社勢擴張을 돕기 위한 것이다. 한편 조세감면은 제조업 및 서비스부문의 기업체에 대해 5년간 지방사업세의 부분적 또는 전액면제, 양도세 감면, 신축건물에 대한 加速償却이 이루어진다. 이러한 보조금외에도 투자자에게 저리융자의 혜택, 재교육/훈련협정과 고용훈련계약에 의해 직업훈련교부금을 지급한다.

파리지역에 대한 규제의 경우 파리주와 Oise道내의 5개 강통내에서의 개발은 산업시설·사무실·비제조업체에 대한 허가절차와 파리주의 특정지구내에서의 사무실 설치에 대한 특별세 부과에 의해 통제된다. 그리고 지역개발에의 民資誘致는 각종 인센티브외에도 官民合同方式의 地方混合經濟會社(société d'économie mixte)에 의해 운영된다. 이 회사는 도시정비, 지역정비, 주택건설, 공공서비스 관리등 광범위한 분야에 걸쳐 활동한다.

V. 獨逸의 都市行政

1. 地方制度의 構造

독일은 聯邦制 國家이다. 현재 연방은 16州(Land)로 구성되어 있는데 그중에서도 베르린, 프레멘, 함부르크의 3者는 州와 동격의 지위가 인정되는 都市州(Stadtstaat)이고 나머지 13州는 州議會와 州의 首相 및 長官으로 구성되는 州政府을 가지고 있고 그 구역내에 복수의 지방단체가 존재하고 있다. 이러한 제도는 일찍부터 통일국가를 형성한 프랑스와 달리 19세기 후반에 통일국가를 형성하였기 때문에 각 지방에 그 중심도시가 발달하고 州의 自治權이 강하다고 하는 독일역사에서 유래한다고 볼 수 있다.

독일의 지방제도와 관련하여 이 연방제는 다음과 같은 의의를 가지고 있다. 첫째, 독일연방제에 있어서는 각주가 독자적인 주권을 갖고 각각 주헌법, 의회, 주수상에 의한 정부, 재판소를 가지고 있어 소위 국가에 준하는 지위와 권능을 보유하고 있다. 둘째, 基本法에 의하면 州는 기본법이 연방에 입법권을 부여하지 않는 한 입법권을 가지고 있고(제70조), 동시에 연방의 專屬的 입법사항을 열거한 제73조 각호에는 지방제도에 관한 사항이 전혀 포함되어 있지 않기때문에 지방제도의 조직, 운영의 세부사항에 관한 규정은 州의 입법권에 속한다. 따라서 독일에서는 한국의 지방자치법과 같은 연방수준의 통일법은 없고 各州가

16) 프랑스 도시지역의 쇠퇴방지와 지방고용 창출을 위한 국가차원에서의 도시정책, 즉 1980년대초 지방사회개발 계획(Plans for Local Social Development)과 Mini DATAR 정책에 관하여는 Paul C. Cheshire & Dennis G. Hay, *Urban Problems in Western Europe : An Economic Analysis* (London : Unwin Hyman, 1989), pp.184~185 참조.

각각 게마인데制, 크라이스制 등의 법률을 개별적으로 정하고 있어 地方制度도 州에 따라 그 모습이 상이하다.

그리고 舊東獨에서는 통일전의 1990. 5. 17일에 人民議會에 의해 「게마인데 및 地方크라이스의 지방자치에 관한 법률」이 제정되었다. 同法은 통일조약 제9조 제2항 및 부속문서 II에 의해 기본법 및 국내에 직접 적용되는 유럽공동체(EC)법에 반하지 않는 한 계속 효력을 가지는 것으로 되어 구동독지역에 설정된 5州에는 共通의 地方制度의 構造가 적용되도록 되었다. 同法은 舊西獨의 自治體連合등의 협력을 얻어 작성되었다고 하여 상세한 내용은 밝히지 않고 있으나 중앙집권화를 시정하고 지방분권을 강화하기 위하여 지방의회 중심의 민주적 행정체제를 확립하고자 하며 직접민주제의 諸制度도 채용하고 있다.

여기서 기본법상의 지방자치에 관한 중요한 규정을 살펴보면, 첫째 지방자치에 관한 기본적인 규정은 제28조인데 여기에는 ① 주, 크라이스 및 게마인데에 있어서는 국민은 보통·직접·자유·평등·기밀선거에 기초하여 구성되는 代表機關을 가질 것, 다만 게마인데에 있어서는 게마인데總會가 선거된 기관을 대신할 수 있다. ② 게마인데는 법률의 범위내에서 地域的共同體의 모든 사항을 자기책임으로 규율하는 권리를 보장받는다. ③ 게마인데連合도 또한 그 법률상의 임무범위내에서 법률상의 기준에 따라 자치권을 갖는다는 점이 정해져 있고, 연방은 각주의 헌법적 질서가 기본권 및 상규정에 적합한 것을 보장하고 있다.

기본법은 지방자치단체로서 게마인데 및 게마인데연합을 열거하고 前者에 대하여는 地域的共同體에 관한 모든 사항을 처리하는 권한을 인정하고 동시에 국가의 명령을 받지 않고 독립적으로 자치사무를 자기책임하에 처리하는 지위를 보장하고 있다. 한편, 後者에 대하여는 법률이 규정하는 사무에 대하여만 법률상 규정에 따라 처리하는 제한적인 자치권을 보장하고 있다. 둘째로 기본법에 의하면 연방에는 지방자치에 관한 법률을 제정할 권한이 없고 地方自治에 관한 組織, 運營의 細部事項은 州의 立法權에 전적으로 속하는 것으로 되어 있다(Pickvance and Preteceille, 1991: 90~91).

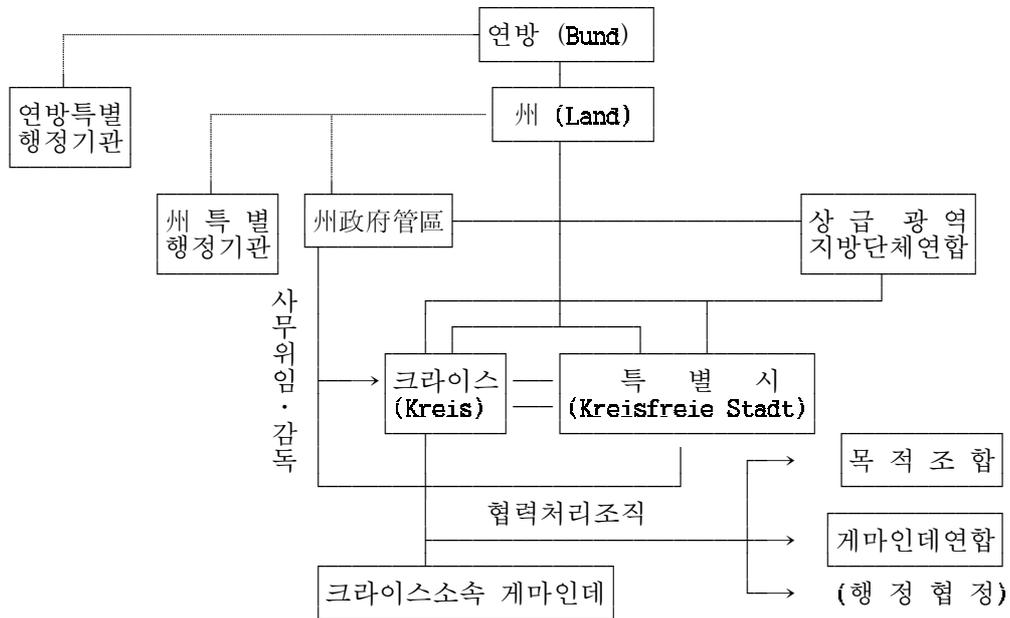
2. 地方行政單位의 編成

舊西獨地域에는 공통적으로 적용되는 통일적인 지방자치법전이 존재하지 않고 각주는 각 주의 헌법 및 법률에 따라 상이한 지방행정단위를 채용하고 있다. 베르린, 프레멘, 함부르크의 3州는 주자체가 각각 1市 또는 2市로 구성되는 특수한 주이다. 이러한 州에 있어서는 그 의회 및 집행기관이 그대로 시의회, 시집행부이고 그 구역내에는 크라이스, 게마인데

와 같은 지방자치단체는 존재하지 않는다.

반면에 나머지 8州는 모두 주의회와 주정부가 있고 그 구역내에 크라이스 또는 특별시 및 크라이스 소속 게마인데라는 지방자치단체가 일반적으로 존재한다. 州以下の 지방자치 단체의 편성은 크라이스 구역에는 二階層制, 특별시 구역에는 一階層制로 되어 있다. 또한 州는 베를린, 함부르크, 프레멘등 5州를 제외하고 복수의 州政府管區로 구획되고 있는데 이것은 단순한 행정구역이고 독립적인 법인격이나 주민을 대표하는 기관은 가지고 있지 않다.

이와 같이 舊西獨地域의 지방행정단위의 기본적인 편성은 州 - 州政府管區 - 크라이스 및 特別市 - 크라이스 소속 게마인데의 4段階制로 되어 있다. 그러나 주에 따라서는 道 (Bezirk), 道連合, 廣域連合이라고 하는 上級 내지 廣域地方團體連合이 존재하고, 또는 크라이스하에 아무트(Amt)라는 조직을 갖고 있는 州도 있다. 이러한 구서독지역의 지방행정단 위의 편성을 정리하면 <그림 4>와 같다.



<그림 4> 서독지역 지방제도의 구조

자료: 山下 茂·谷 聖美·川村 毅, 『比較地方自治: 諸外國の地方自治制度』 (동경: 第一法規, 1992), p.103, E. M. Harloff, The Structure of Local Government in Europe (Hague: IULA, 1987), p.45.

한편, 舊東獨에 있어서는 15道가 설치되어 있고 도시가 그대로 道區域으로 된 동베를린을 제외하고 그 구역내에 地方크라이스(Landkreis) 또는 都市크라이스(Stadtkreis) 및 크라이스 소속 게마인데 라는 지방행정단위가 일반적으로 존재하고 있다. 道以下の 지방단체의 편성은 地方크라이스 區域에는 二階層制, 都市크라이스 區域에는 一階層制로 되어 있다. 1990년 10월 3일의 독일통일에 따라 舊東獨地域에는 새로이 5州가 설치되고 그 구역내의 지방단체에는 「게마인데 및 地方크라이스의 地方自治에 관한 法律」이 적용되도록 되었다.

3. 地方行政單位數와 規模

1) 크라이스(Kreis)

크라이스는 게마인데의 연합체이면서 그 자체가 지방자치단체이고 그 구역내에 特別市(구동독지역에서는 都市크라이스)를 제외한 많은 게마인데를 포괄하고 있다. 또한 크라이스 구역은 크라이스소속게마인데, 게마인데에 속하지 않는 토지 및 私領地로 되어 있다. 기본법상 게마인데에는 全權限性이 보장되고 있는데 반해 게마인데연합인 크라이스에는 그 보장이 없다. 크라이스는 기초적 지방자치단체인 게마인데에 대해 보완적 역할을 지니고 있는 것이다(장지호, 1987: 90~93). 구서독지역의 크라이스는 3개의 都市州를 제외한 8州에 존재하고 있고 總數는 1990년 현재 237개로 되어 있는데 크라이스의 인구규모는 州에 따라 다양하다. 또한 구동독시대의 1989년의 통계에 의하면 구동독내에 189개의 地方크라이스가 설치되었다.

2) 게마인데(Gemeinde)

게마인데는 기본법에 규정되어 있는 바와같이 가장 기초적인 지방단체로 강한 자치권이 보장된다. 구서독지역의 게마인데 총수는 1990년 현재 8,506(이중 특별시 91, 크라이스소속 게마인데 8,415)개 인데, 1960년대 말경에는 약 24,270 단체가 존재하였는데 1970년대에 정리통합이 추진된 결과 약1/3로 감소하여 금일에 이르고 있다. 구서독지역의 게마인데 인구규모를 보면, 1990년 현재 인구5,000인미만의 단체가 全게마인데의 3/4을 점하고 5,000인 이상 20,000인 미만의 단체가 약 2할 정도를 점하여 이들 단체가 전체의 95%를 차지하고 있어 소규모의 게마인데가 많음을 알 수 있다. 게마인데는 크라이스소속게마인데중 일정인구 이상으로 도시적인 단체를 市(Stadt)라는 전통적인 호칭으로 부르고 있다.

구서독지역의 게마인데에는 크라이스로부터 독립한 특별시와 크라이스소속 게마인데의 구분이 있다. 이 兩者間에는 주정부에 의한 자치행정감독, 위임사무처리, 크라이스로의 부담금 지불 등의 면에서 상이하게 취급되고 있으며, 일반적으로는 인구4~8萬人 이상의 市가 특별시로 되도록 되어 있는데 오늘날 각주에서 인구 2만인 정도의 크라이스소속 市에 대해 특별시와 유사한 지위를 인정하고 있기 때문에 구분의 意義가 희박해지고 있다.

한편 구동독의 기초적 지방단체로서는 都市크라이스와 크라이스소속게마인데를 들 수 있다(都市크라이스의 경우 “크라이스”라는 호칭이 사용되고 있지만 그 성격은 구서독의 特別市에 가깝다고 볼 수 있음). 구동독시대의 1989년 통계에 의하면 지방단체의 총수는 7,565(都市크라이스 38(동베를린 포함), 크라이스소속게마인데 7,527)개로 되어 있고 人口 2,000人 미만의 小規模團體가 약 87%를 점하고 있다.

2

4. 事務配分

1) 크라이스

크라이스의 사무는 의무적 사무와 임의적 사무로 구별된다. 義務的 事務로서는 게마인데가 제1차적인 권한을 갖고 있는 사항을 제외한 공공안전, 질서유지, 보통학교·직업학교의 운영, 주택건설촉진, 보건위생, 건축규제, 각종 사회보험등의 사무를 들 수 있다. 이것은 연방법 및 주법에 의해 그 처리가 의무화되어 있다. 한편, 任意的 事務로는 게마인데의 구역을 초월하는 廣域的 事務, 각 게마인데의 능력으로는 충분히 처리할 수 없는 분야에 관한 補完的 事務 및 게마인데간의 調整的 事務가 있는데, 광역적 사무로서는 교통기관의 정비·경영, 전기·수도의 공급등을 들 수 있고 보완적 사무로는 박물관, 도서관, 보육원, 병원, 쓰레기·폐기물처리등이 있다. 또한 크라이스의 조정적 사무는 주로 게마인데에 대한 財政上의 援助 형태로 집행된다.

2) 게마인데

독일의 게마인데의 事務와 權能의 特色은 첫째, 그 範圍가 普遍的이고 包括的인 점이다. 게마인데는 기본법에 따라 地域的 共同體에 관한 모든 사항을 규율하는 권리가 보장되고 行政서비스의 제1차적인 給付主體로서 소중학교, 사회부조, 주민등록, 소방, 상수도, 하수도 등의 사무를 처리하고 공원녹지, 기타공공시설을 유지관리하고 또한 토지이용계획이나 건축계획을 수립·실시하는 권능 등을 가지고 있다(Norton, 1985: 23~24). 둘째, 게마인데에는

많은 사무가 연방에 의해 위임되어 있다. 게마인데는 國家的 統治機構의 일환으로서 聯邦 法 및 州法の 시행에 따르고 있다(한양대 지방자치연구소, 1989 : 31~33).

5. 內部組織

1) 크라이스의 내부조직

구서독지역의 크라이스에는 통상 의결기관·대표기관인 크라이스議會, 합의제 집행기관인 크라이스委員會, 집행기관이자 국가행정관청인 首長(Landrat), 혹은 실질적 집행기관인 크라이스行政長 등의 諸機關이 설치되어 있다.

크라이스의회의는 크라이스소속게마인데의 주민에 의해 선거되는 의원으로 구성되고 의원 임기는 5년인 경우가 많다. 크라이스의회의는 크라이스의 최고기관이고 크라이스의 모든 중요사항에 대하여 기본적인 결정을 하고 크라이스의회의의 결정을 필요로 하는 사항 및 크라이스의회의가 스스로 유보한 사항에 관하여 의결할 권한을 지니고 있다.

크라이스위원회는 통상 크라이스의회의가 선거하는 위원 및 수장으로 구성되고 그 임기는 크라이스의회의의원과 동일하다. 크라이스위원회는 크라이스의회의의 會議를 준비하고 크라이스행정장이 처리권한을 갖고 있는 일상적 행정사무와 크라이스의회의가 배타적으로 스스로 유보한 권한을 제외한 모든 사항에 대하여 결정할 권한을 갖고 있다.

수장은 크게 2가지 유형이 있는데, 첫째는 수장이 크라이스 조직중에서 강한 권한을 가지고 있는 경우이다. 이 유형은 다시 수장이 크라이스행정장인 경우, 여기에 더하여 크라이스의회의장도 겸하는 경우, 더 나아가 크라이스위원회의 의장도 겸하는 경우 등의 제형태가 있다. 제 2유형은 수장이 명예직으로 대외적으로 크라이스를 대표하고 실제의 행정집행은 크라이스행정장이 담당하는 경우이다.

크라이스행정장은 통상 일정 임기로 크라이스의회의에서 선거되는데 국가의 하급행정관청이기 때문에 크라이스의회의가 행하는 선거 및 그 직무대리자의 임명에는 非政府의 認證이 필요하다. 크라이스행정장은 크라이스의회의에 참가하고 크라이스의 일상적 행정사무나 크라이스위원회에 의해 위임된 사무의 처리, 크라이스의회의·크라이스위원회의 議案準備 및 실시에 관한 권한을 가지고 있다. 그리고 구동독시대의 지방크라이스의 내부조직은 국가의 게마인데의 내부조직에 가깝다고 볼 수 있다(山下 茂·谷 聖美·川村 毅, 1992 : 108~109).

2) 게마인데의 내부조직

구서독지역의 게마인데 내부조직에 대하여는 전통적으로 立法機關과 執行機關의 구별이 명확하지 않은 점이 특색이다. 즉, 하나는 주민대표에 의한 입법기관과 집행기관이 구별되고는 있지만 집행기관은 단순히 입법기관에 의해 결정된 주민의사를 집행하는 기관일뿐 아니라 동시에 한정적이지만 일정범위의 독자적 결정권을 갖고 있는 소위 二元的 組織이고, 다른 하나는 住民代表로 되는 기관이 입법기관이자 집행기관을 겸하는 一元的 組織이라는 점이다. 현재의 게마인데 내부조직의 형태는 각 州의 전통이나 점령국의 영향등에 따라 각각 상이한데 게마인데 내부조직으로는 크게 다음의 5가지 유형이 있다(한국지방행정연구원 지방행정연구실, 1992 참조).

(1) 참사회제 : 주민에 의해 직접 선거된 의원으로 구성되는 評議會가 대표기관으로서 중요사항을 결정하고 평의회에 의해 專任된 위원으로 구성되는 慘事會(Magistrat)가 首長(참사회회장을 겸함) 하에서 그 집행을 담당하는 형태이다. 현재에는 헤센州 및 슐레스비히 홀스타인州등의 일부 게마인데가 이 제도에 의하고 있다.

(2) 수장제 : 주민의 직접선거에 의한 평의회 및 평의회 선거에 의해 선출되는 수장(평의회회장을 겸함)이 있고 수장은 專任의 부시장의 보좌를 받으면서 평의회 의결에 기초하여 행정을 집행하는 체제이다. 라인란드 팔츠州, 자르란드州 및 슐레스비히 홀스타인州의 일부 게마인데에서 이 제도가 보여진다.

(3) 남독일평의회제 : 입법기관이자 집행기관인 評議會(Rat)가 설치되고 그 의원은 公選된다. 수장은 평의회회장으로 公選되고 평의회 명령에 따라 행정사무를 집행한다. 首長은 평의회 위법한 의결에 대한 거부권, 긴급처분권, 일상업무처리에 관한 고유권한을 가지고 있다. 바이에른州 및 바덴 뷔템베르크州가 채용하고 있다.

(4) 북독일평의회제 : 영국점령의 영향으로 설정된 것으로 評議會는 입법기관인 동시에 집행기관이지만 평의회회장이 首長은 평의회위원이 호선한다. 평의회에 의해 선임되는 게마인데行政長이 실질적인 집행기관으로서 행정사무의 처리를 지휘한다. 놀드라인 베스트팔렌州 및 니더작센州에서 보여진다.

(5) 게마인데총회제 : 바덴 뷔템베르크, 헤센, 니더작센 등 諸州의 인구규모가 적은 게마인데에서 채용하고 있다.

舊東獨時代의 지방단체의 내부조직은 주민에 의해 직접 선거된 의원으로 구성되는 評議會가 설치되고 평의회는 그 지방단체의 구역 및 주민에 관한 모든 사항에 대하여 결정할 권한을 갖는데, 상급단체의 평의회 결정은 하급단체의 평의회를 구속한다. 또한 각 지방단

체의 평의회는 그 기관으로서 參事會委員을 선임하고 참사회는 議會議案을 준비하고 당해 지방단체의 의회 및 상급기관이 정한 법규에 의해 부여된 직무를 집행한다.

6. 廣域行政

게마인데 및 크라이스는 독일에 있어 가장 보편적인 지방자치단체이고 이외에 지방자치단체 상호간의 협력방식으로서 혹은 광역적 사무의 처리방식으로서 다양한 제도가 설치되어 있다. 이러한 방식중 대표적인 것을 열거하면 다음과 같다.

1) 목적조합(Zweckverband)

복수의 게마인데, 게마인데연합 또는 公法上的 社團 내지 財團이 특정사무를 일체적으로 계속하여 처리하는 것을 목적으로 결성하는 조합으로 공법상의 사단으로 되어 있다. 관계 게마인데의 임의적인 협의에 따라 설치되는 것이 보통이지만 특별법률에 기초하여 설립되는 경우도 있다(내무부, 1994 : 44~45).

2) 게마인데연합

특정 사무가 아니고 게마인데가 처리할 의무를 지고 있는 사무의 일부 또는 전부를 공동 처리하기 위한 지방단체로서 게마인데連합이 설치된다. 이것은 게마인데와 크라이스의 중간에 설치되어 農村部에 있는 弱小게마인데의 행정능력을 보완하는 역할을 수행한다. 구서독지역에서는 현재 5州에서 이 제도가 채용되고 있고 삼트게마인데(Samtgemeinde), 아무트(Amt)등으로 불리운다(한국지방행정연구원, 1986 : 240~241).

이 방식에 있어서는 통상 構成게마인데의 재무회계, 결산사무가 連합에 의해 처리되고 각 게마인데의 행정능력의 한계를 넘는 공공사무의 처리등이 광범위하게 連합에 위임되어 있다. 내부조직으로는 議會, 委員會, 連合首長, 行政長 등이 있다.

3) 상급·광역 지방단체연합

各州에 보편적으로 존재하는 것은 아니지만 특별시와 크라이스의 구역을 포함한 廣域事務를 처리하는 지방단체연합이 바이에른, 놀드라인 베스트팔렌, 라인란드 팔쯔 등의 州에 존재한다. 이러한 上級·廣域의 地方團體連합은 道連合 혹은 廣域連合 등으로 불리운다. 이러한 연합에도 自治權이 인정되고 있는데 이는 全權限性은 인정되지 않고 제한열거된 사무

만을 처리하는 것이고 특히 사회복지, 지역정비 및 지역계획에 관한 사무를 처리하는 경우가 많다. 内部組織으로는 의사결정기관으로서의 議會, 집행기관으로서의 합의제의 參事會 및 長의 3者が 있다.

7. 都市財政

1990년 기준으로 독일전체지출에서 州와 자치단체의 지출을 합한 지방재정이 접하는 비중은 64.1%이고 총조세수입중 지방세가 51.9%를 점하고 있다. 조세구조는 연방세, 州稅, 지방단체세, 공동세로 구분된다¹⁷⁾. 연방세는 14세목, 州稅는 맥주세, 자동차세, 거래세등 9세목, 자치단체세는 주로 대물과세인 영업세와 부동산세등 6개 세목으로 이루어져 있다 (Sharpe, 1981 : 231~232).

지방재정은 경상계정과 자본계정으로 구분되고 경상계정의 수입은 지방세, 사업소득, 이자수입, 교부금, 기타수입으로 구성되는데 州의 경우 지방세수입이 74%정도를 점하고 있는데 반해 자치단체의 경우 연방정부의 교부금이 45%, 지방세 40%정도이다. 그리고 자본계정은 경상계정의 25-30%정도를 점하는데 주수입원은 재산매각수입, 차입금, 경상계정잉여금 등으로 구성된다.

보조금은 일반보조금과 특별보조금으로 구분되고 일반보조금은 다시 일반보조금, 조정보조금, 위임사무보조금으로 나누어진다. 이중 일반보조금은 인구수, 학교수등 일정기준에 도달하면 일정량의 보조금이 지급되고, 조정보조금은 재정수요에 비해 재정력이 약한 자치단체에게 교부되며 위임사무보조금은 상급단체의 위임사무처리에 소요되는 경비를 충당하기 위해 교부되는 보조금이다(Pickvance and Preteceille, 1991 : 94~95).

지출구조를 보면 1990년 기준으로 州의 경우 교육이 50.5%로 가장 높은 비중을 점하고 일반재정관리 12%, 일반행정 7.8%, 공안·사법과 사회보장이 각각 6.9%등을 점하고 있고 자치단체의 경우 사회보장이 30%로 가장 높은 비중을 점하고 일반행정 23.3%, 보건 및 각종 서비스와 교통·통신이 각각 7.7%, 일반재정관리 7.5%, 교육 6.8%등을 점하고 있다. 경비성 질별로는 주정부의 경우 인건비 40%, 이자지불 및 보조교부금이 각각 15.8% 및 18.8%를 점하고, 자치단체의 경우 인건비 32.8%, 물건비 19.9%, 보조교부금 16.8%, 이자지불 10.1%, 그리고 투자회계가 20.4%를 점하고 있다.

17) 독일의 경우 1969년 이래로 공동세(joint tax system, tax sharing)라는 새로운 제도가 시행되고 있는데 이는 소득세와 법인세 및 매상세를 국가와 지방이 공동세로 하여 배분하는 방식을 말한다. Batley and Stoker, *Local Government in Europe: Trends and Developments* (London : Macmillan, 1991), pp.74-75.

8. 都市開發

1) 지역개발계획체제

독일의 국토계획체제를 규제하는 기본법인 국토건설종합계획법은 1965년 4월에 제정되었다. 국토계획의 주요 내용은 중심지이론을 통해 4단계의 중심지체계를 확립하고 이에 필요한 각종 기능들을 공급함으로써 전국적으로 균형된 공간구조를 만들고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 전국토를 유사한 구조 및 문제를 기준으로 대도시밀집지역, 농촌지역, 낙후지역(농촌 및 공업문제지역), 그리고 국경지대의 4지역으로 구분하고 각 지역별로 개발수단을 적용하고 있다.

한편 연방정부 수준과 대치되는 개념으로서의 地域計劃에는 州計劃, 지역계획, 자치단체 수준의 도시건설유도계획 등이 있다. 첫째, 州計劃은 국가차원이 아닌 州차원에서 이루어지는 개별계획으로 2종류의 발전계획을 갖는다. 하나는 州발전계획(LEP)이고 나머지 하나는 부문별 발전계획이다. 주발전계획은 전체 州에 적용되는 종합적인 공간이용구상이 포함되고 州차원에서는 공간이용계획으로서 제시되는데 도면계획이 아닌 수치화된 서술적 표현으로 구성된다. 이에 비해 부문별 발전계획은 부문별 관할부서에 의해 전체 州 또는 주의 일부분과 관련하여 서로 연관되어 수립된다.

지역계획은 州발전계획보다는 구체적이고 자치단체의 도시건설관리계획보다는 구체적이지 않고 5년을 계획기간으로 하는 장기적 계획으로 州의 부분공간에 적용되는 공간배치계획이다. 지역계획은 州발전계획과 지역발전구상으로부터 유도되는 지역발전을 위한 목표와 지역공간이용을 위한 목표를 담고 있는 서술적 지침계획이다. 그리고 도시건설유도계획(Bauleitplan)은 자치단체 차원에서 이루어지는데 해당 지역계획에 있어 게마인테의 발전은 소위 이에 근거하여 이루어진다. 이 계획은 지방자치단체의 도시건설계획에 집행상 법적 구속력을 부여하는 법적 도구이고 도시발전에 있어 바람직한 질서를 부여하는 수단이다. 도시건설유도계획을 위한 제도적 장치로는 선매권, 형질변경금지제도, 건축관계시설의 보존 등이 있다(박수영, 1992 : 403~404).

도시건설관리계획은 다시 토지이용계획과 지구상세계획으로 구분되는데 토지이용계획은 예비적인 도시건설유도계획으로서 토지이용의 용도에 대해 지침을 제시하는 계획인데, 목표연도는 5~20년으로 단체마다 다르나 10년이 일반적이고 토지이용의 용도는 크게 주거지역, 혼합지역, 상공업지역, 특별지역으로 구분된다.

반면에 地區詳細計劃은 토지이용계획 지침에 따라 각 지구별로 작성되고 지구내 시민의

건설행위를 법적으로 구속하며 地區의 모습을 구체적으로 규정하는 상세한 계획이다. 즉, 법적 구속력을 지닌 도시건설관리계획으로서 도시설계적 배치를 위한 법적 영향력을 행사하는 규정내용을 포함하고 있다.

2) 지역개발행정체제

(1) 중앙정부의 지역개발행정체제

통독이전의 경우 연방정부 수준에서의 지역개발을 위한 책임은 “지역계획, 건설 및 도시계획부”가 담당하고 그 내용은 도시개발계획의 개시와 일부 자금조달, 도시개발목표와 정책에 관한 감시, 도시법의 제정, 각 지역의 도시계획과 프로그램의 평가 등이다. 통독이후는 지역개발을 위한 전문부처를 설치할 것을 검토하였으나 각 부처업무와 중복문제가 있고 문제들이 과도기적 사안임을 감안하여 각 부처내에 전담기구를 신설하거나 기존조직을 활용하기로 하였다.

(2) 주정부와 지방정부의 지역개발행정체제

일반적인 州계획의 수립기구는 주계획 주무부서인 내무부산하 중앙계획부처, 다수의 시군통합행정지역(Regierungsbezirk)의 계획기구, 대도시권행정협의회, 하부행정단위(시·군)의 계획부서로 구성되어 있다. 특히 각 州마다 독립된 통계국이 있어 계획에 필요한 세부적이고 광범한 자료를 취급하고 있다.

보편적으로 독일의 도시는 잘 정비된 도시개발 및 계획기구를 갖고 있다. 인구20만을 초과하는 주요 도시에는 대체로 시장 부속기관으로 도시개발의 조정 또는 연계기능을 담당하는 도시개발단이 설치되어 있다. 도시계획과는 토지이용계획, 지구상세계획, 도시설계, 건축규제, 도시재개발등 물리적 계획에 대해 책임지고 도시의 조경 및 환경계획, 교통·상수도·쓰레기등 하부구조계획과 지방의 경제개발계획안과 프로그램을 입안한다.

또한 지방의회는 도시계획위원회를 설립하는데 이 도시계획위원회에서 모든 도시계획문제들이 최종적으로 논의된다. 한편 국토관리, 주계획, 기타 권한적용상 모호한 사항에 대하여 기본적으로 연방정부와 주정부가 공동협의하기 위한 연방정부와 주정부의 공동계획위원회가 설치된다¹⁸⁾.

18) 연방정부와 주정부가 공동협의 하여야 하는 사항으로는 첫째, 지역균형발전, 낙후지역의 여건개선, 동독과의 변방지역 지원을 결정하기 위한 기준 및 지역확정문제 둘째, 국토관리 기본방향 설정시 연방정부와 주정부의 권한적용 문제 셋째, 연방정부의 주정부계획에 대한 의문제기 넷째, 주정부의 지역계획이 인접한 州나 전국에 영향을 미치는 사항 등을 들 수 있다. 국토개발연구원, 「외국의 지역균형발전정책 : 프랑스·서독·일본의 경우」, 1989, pp.126-127.

3) 지역개발정책수단

통독이전에 주로 사용되었고 지금도 연방정부가 주요한 수단으로 삼고있는 지역개발수단은 4가지로 나눌 수 있다.

첫째, 변방지역보조 : 1971년의 특별입법에 의해 모든 연방정부기관들과 연방의 지원을 받는 조직들은 변방지역의 개발에 특별한 우선순위를 두어야 한다.

둘째, 베를린경제진흥책 : 서베를린의 독특한 상황과 독일의 다른 州와 비슷한 경제개발 기회를 제공해주기 위하여 연방이 원조한다. 즉, 교통보조금, 주택, 교육 및 문화시설 등을 포함하고 산업에 대한 주요 지원은 Berlin Investment Allowance와 Turnover Tax에 대한 경감 조치가 이루어진다.

셋째, ERP지역보조 : 유럽부흥계획(European Recovery Programme)에서 시작된 것으로 1953년 이래로 독일의 지역경제개발을 진흥시키기 위하여 활용되었다. 이는 차관형태로 공동과제(GA)지역에서 유리한 조건으로 지원된다¹⁹⁾.

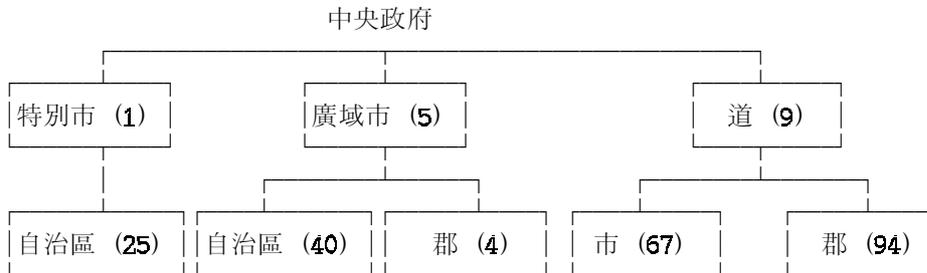
넷째, 균형화조치 : 연방정부는 1989. 1. 1일부터 구조지원법을 도입했다. 이는 州와 Commune들 사이의 경제적 격차에 대한 균형을 돕기 위해 연방기금을 제공하기 위한 것이다. 이 조치는 공동과제(GA) 지역에 대한 지원을 위한 것이 아니라 관련된 州의 하부구조를 위한 것으로 재정적 지원은 향후 10년동안 제공될 계획이다.

VI. 示唆點 : 韓國과의 比較

1. 地方制度的 構造

한국의 지방제도는 제2차세계대전후 여러번의 변천을 거듭해왔는데, 1961년 이후 기본적으로는 광역수준과 기초수준의 二層制를 취하고 있다. <그림5>에서 보는 바와 같이 광역수준의 지방단체로는 서울특별시, 5廣域市, 9개 道の 총15개 단체이다. 그리고 기초수준의 지방단체로는 道에 67市와 94郡 및 광역시에 4郡이 있고, 서울특별시에 25개 自治區, 직할시에 40개 自治區가 설치되어 총230개 기초단체가 있다.

19) 1970년 이후에 들어와 독일의 지역정책은 주로 지역경제개발지역(GA)을 대상으로 수행되어 왔다. GA는 1969년 지역개발 및 경제구조개선계획법이 제정되면서 연방정부와 주정부가 공동으로 재정적 지원을 공여하기 위하여 지정되는 문제지역인데, 현재 독일 전역에 걸쳐 331개의 지역개발지역이 지정되어 있다. 박수영, 「서구도시개발론」 (서울 : 법문사, 1992), p.335.



<그림 5> 한국 지방제도의 구조

이와 같은 한국 지방제도의 구조를 유럽과 비교해 보면, 영국(잉글랜드)의 계층구조는 도시권역과 비도시권역이 상이하게 이루어져 있다. 즉, 도시화권역은 기초수준의 區만 존재하는 1층제이고 비도시권역은 광역수준의 郡과 기초수준의 區가 존재하는 2층제이다. 프랑스는 州하에 광역수준의 데파르트망과 기초수준의 邑이 존재하는 3층제이다. 그리고 독일은 州하에 광역수준의 크라이스와 기초수준의 게마인데가 존재하는 3층제로 구성되어 있다.

인구규모에 있어서는 영국(잉글랜드)의 경우 광역단체인 郡의 평균인구가 90만명이고 기초단체인 區의 평균인구가 12만명 정도이고, 프랑스는 광역단체인 道의 평균인구가 60만명이고 기초수준의 邑의 평균 인구는 1,500명 정도이다. 한편, 독일은 광역단체인 크라이스의 평균인구가 15만명 정도이고 기초단체인 게마인데는 인구 5천명 미만이 전체 게마인데의 3/4를 차지하고 있다. 이에 반해 한국 지방정부의 평균 인구 규모는 서울 1,100만인, 광역시 215만인, 도 285만인, 그리고 시는 10만인~30만인의 도시가 대부분이고 군의 평균 인구는 8만인 정도이다. 따라서 한국 지방자치단체의 인구 규모는 이들 유럽국가들과 비교하여 상대적으로 큰 규모임을 알 수 있다.

한편 지방자치체제의 계층구조는 대체로 단층제, 중층제, 3층제로 나눌 수 있지만 중층제가 세계적인 추세라고 할 수 있다. 한편 계층구조를 단층제로 하는가, 중층제로 하는가는 나름대로 장단점을 지니고 있고 각국의 역사적 특성을 반영하고 있으며 다만, 일부 대도시의 경우 단층제가 적용되는 것이 일반적이다. 이같은 계층구조의 세계적 추세에서 보면 한국 지방정부의 계층구조는 현재와 같이 중층제로 하되 현재의 문제점을 해소하기 위해 구역의 규모를 적정수준으로 조정할 필요가 있다. 그리고 현재 도가 가지고 있는 각종 인·허가권은 기초자치단체에게 이양하고 도는 순수한 광역기능만 수행하는 체제로의 전환이 필요하다. 특히 행정능률과 주민편의를 도모하고 자치단체 나름의 구조적 특성을 반영하기 위하여는 행정계층을 일률적으로 정하기보다는 다양성을 부여하는 것이 바람직하다. 따

라서 중앙정부는 전반적인 틀을 정하고 행정계층의 채택과 운영방식은 자치단체가 조례를 통해 정하는 등의 자율성을 부여하는 것이 요구된다

2. 事務配分

한국 지방정부의 사무배분은 포괄적, 예시적 열거주의를 택하고 있어 중앙-지방간, 광역-기초단체간 사무배분이 모호한데 비해 유럽의 영국, 프랑스, 독일은 일반적으로 지방정부에 대한 권한배분 또는 사무배분에 있어 개별적, 한정적 방식이 적용되어 중앙-지방간, 광역-기초단체간의 명확한 사무분담이 정해져 있다. 따라서 상호 중복되는 행정분야는 극히 적다. 특히 독일의 경우 기본법상 게마인데에 전권한성이 부여되어 있고 광역수준의 크라이스에는 게마인데의 보완적 기능이 부여되어 있다.

이같은 취지에서 볼 때 향후 지방자치의 정착과 더불어 한국 지방정부의 권한배분 또는 사무배분도 중앙-지방간, 광역-기초단체간에 보다 명확한 분담이 제도적으로 확립되어야 할 것이다. 현행 법률은 사무배분을 고려치 않고 제정되었다는 점을 감안하여 하나의 법률에서 사무배분을 일률적으로 규정하되, 먼저 단위사무를 목록화한 후 이에 의거하여 관련 개별법에 사무구분을 명문화하는 것이 바람직하다.

특히 자치사무의 비중이 현저하게 낮다는 점에서 현지성·적시성이 요구되는 인·허가사무나 지방의 특성이 요구되는 지역적 사무, 그리고 국가정책의 구체화를 위한 집행적 사무, 지방자치 정신을 구현하는데 필수적인 것으로 판단되는 사무 등은 과감하게 자치사무로 하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

3. 內部組織

한국 지방정부의 내부조직은 일률적으로 의결기관인 지방의회와 집행기관인 자치단체장으로 구성되는 기관분리형을 채택하고 있다. 이에 반해 영국의 경우 단체계층별로 상이한 내부조직을 지니고 있으나 일반적으로 공선의원으로 구성되는 의회가 심의기관인 동시에 집행기관으로 구성되는 기관통합형을 채택하고 있다. 프랑스도 영국과 마찬가지로 기관통합형을 택하고 있으나 州와 道에 국가행정을 대표하는 자로서 중앙정부에 의해 임명되는 지방장관을 두고 있는 것이 특징이다. 또한 독일은 광역단체인 크라이스의 경우 의결기관인 크라이스의회와 합의제 집행기관인 크라이스위원회, 그리고 집행기관이자 국가행정관청

인 수장이 존재하고, 기초단체인 계마인테의 내부조직은 입법기관과 집행기관의 구분이 명확하지 않은 점이 특징인데, 그 유형으로는 참사회제, 수장제, 남독일평의회제, 북독일평의회제, 계마인테총회제 등이 다양하게 존재한다.

한국 지방정부가 일률적인 내부조직 형태를 취하고 있는데 반해 이들 유럽국가들은 지방정부에 따라 다양한 형태를 채택하고 있음을 알 수 있다. 따라서 향후 자치단체의 내부조직에 관한 논의에 있어서는 기관대립형을 기정사실로 하고 그 범위안에서 임명제나, 직선제나 만을 검토하기보다는 의결기관과 집행기관간의 갈등 해소 차원에서 간선제 또는 기관통합형의 채택여부도 논의대상에 포함시키는 것이 필요하다. 물론 한 나라의 내부조직의 형태는 국정과의 연계성, 자치단체의 계층, 여론, 사회적 상황 등 다양한 요인을 고려한 가운데 결정되어야 하며, 기본적으로는 지방자치 이념에 입각하여 지역특성에 따라 주민자율에 의한 선택의 여지를 부여하는 방안도 논의에서 배제하여서는 안될 것이다.

4. 廣域行政

한국의 지방자치법은 지방자치단체 상호간의 協力, 紛爭調整, 事務의 委託을 규정하고 있고 廣域行政의 方式으로서 행정협의회와 지방자치단체조합을 두고 있다. 우선, 2개이상의 단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위한 행정협의회는 1993년 현재 대도시권 5개, 연담도시권 5개, 단핵도시권 46개 등 총56개의 행정협의회가 구성되어 있는데, 주로 도로, 상하수도, 도시계획, 지역 및 관광개발, 교통, 환경관련사항을 다루고 있다.

둘째로 2개이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 地方議會의 의결을 거쳐 설치하는 지방자치단체조합은 1995년 현재 수도권(서울, 경기, 인천)의 쓰레기처리를 위한 首都圈쓰레기埋立地 運營管理組合이 있으며, 세째로는 지방자치단체가 他團體로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원요청이 있는 경우 相互協力하는 自治團體間 協力の 사례로는 首都圈(서울, 경기, 인천)의 廣域上水道를 관리하기 위한 八堂上水源管理事務所의 설치를 들 수 있다. 이와 같이 한국의 광역행정체제는 전반적으로 일부 대도시를 제외하고는 극히 형식적으로 운영되고 있으며 협력조정 수단에 있어서도 절차적 규정이 미비하고 지방의회가 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 특히 광역행정에 대한 중앙정부의 직접적 개입이 강하고 자치단체간의 수평적 협력체제가 매우 빈약하다는 제약점을 안고 있다.

이에 비해 프랑스의 경우 州間·道間 協力 및 꼬뮌간 협력방식으로서 사무조합, 광역구,

도시공동체 등 다양한 방식이 존재하고 독일에 있어서도 목적조합, 게마인데연합, 상급·광역자치단체연합 등이 마련되어 있다. 따라서 한국 지방자치단체의 경우 공동사무처리나 자치단체간 협력·조정을 위한 광역행정 방식의 다양화가 요구된다. 뿐만 아니라 현행 지방자치법상에 규정되어 있는 광역행정 수단을 활성화하는 방안으로서 첫째, 행정협의회를 도시권에 국한시키지 말고 광역·기초단체간, 동일 수준의 자치단체간에 다양하게 구성될 수 있도록 그 폭을 확대하고 행정협의회 구성에 지방의원을 참여시켜 제도의 실효성을 확보하여야 할 것이다.

둘째로 향후 예상되는 광역행정 수요에 대비하여 현행 제도 이외에 자치단체연합, 사업단, 특별구 등의 제도를 다양하게 신설함으로써 각 사안에 따라 자치단체가 선별하여 활용할 수 있도록 광역행정 방식의 다양화를 도모하는 것이 중요하다. 특히 혐오·기피시설 및 토지이용문제를 해결하기 위한 광역적 협조체제 강화를 위해 응익자부담원칙의 합리적 운용과 인센티브제도의 도입을 검토하여야 할 것이다.

5. 都市財政 및 都市開發

먼저 재정면에서 한국 도시정부의 재정과 유럽국가의 도시재정을 비교하면, 한국 도시정부의 재정에 있어서는 자본계정이 분리되어 있지 않으나 영국, 프랑스, 독일의 도시재정은 경상계정과 자본계정이 분리·운영되고 있으며, 세입구조면에 있어서 영국의 경우 지방세로서 유일한 Council Tax가 있고 중앙교부금으로서 한국의 지방교부세와 유사한 세입원조교부금제도가 운영되고 있으며, 기채사업에 대하여는 중앙행정부서에 의한 분야별 허가제도와 채무부담 전반에 대한 신용평가승인(credit approval)이 이루어진다.

프랑스는 1983년 지방분권화법의 시행으로 보조금의 교부세제화가 이루어졌고 추가적인 지방사무이양에 따른 재정보전 조치로 분권화일반교부금이 신설되었다. 한편, 독일에 있어서는 독특한 세원배분 방식으로서 국가와 지방이 세원을 공유하는 공동세제도가 시행되고 있다. 따라서 한국의 도시정부도 자본투자의 효율적 운영을 위해 경상계정과 자본계정을 분리편성하는 예산운용 방식의 도입이 고려되어야 한다. 또한 세원의 국세 편중과 지역간 재정적 불균등이 매우 심각하다는 점에서 세원의 지방이양을 통한 도시세수 확충 및 재정조정 기능의 강화를 통한 재정력의 격차 완화를 도모하는 것이 시급하게 요구된다. 이러한 제반 문제를 고려할때, 독일의 공동세와 같이 국가와 지방정부가 일정 세원을 공유하는 공동세원화(Joint Tax System)의 검토가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 도시개발 면에서 한국의 경우 중앙차원에서의 도시개발행정은 재정경제원, 내무부, 농림수산부, 통상산업부, 건설교통부 등으로 다기화되어 있다. 이로써 종합적인 도시개발 정책의 수립과 추진이 곤란하며, 지방 차원에서도 도시개발 관련업무가 여러 부서에 분할되어 있어 통일적인 도시개발의 추진이 매우 제약되고 있는 실정이다. 특히 기초자치단체의 도시개발 행정은 산업기반이나 인구규모에 따라 다양한 양상을 띠고 있고 대부분 인·허가 및 지도·단속업무가 주종을 이루고 있고 계획·조정업무 및 재정·지원업무는 거의 전무한 실정이다.

이러한 점을 종합적으로 고려할 경우 한국의 도시개발에 있어서도 프랑스에서 실시되고 있는 DATAR와 같은 독립기관의 설치를 통해 지역간 균형개발과 부처간 이해관계를 조정함으로써 국토계획과 도시개발이 상호 연계속에서 효율적으로 추진되도록 할 필요성이 있다. 도시개발 정책수단에 있어서도 영국의 도시개발공사, 기업유치추진지역의 설정 및 독일의 지역경제개발지역의 지정 등의 방안을 마련하여 문제지역을 진흥시키고 도시경제를 활성화하는 정책적 추진이 이루어져야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 국토개발연구원(1990), 「국토정보」, 1990. 11월.
 _____(1989), 「외국의 지역균형발전정책 : 프랑스 · 서독 · 일본의 경우」.
 _____(1989), 「2000년대를 향한 국토균형발전을 위한 기본방향」.
 내무부(1994), 「지방자치단체조합 : 어떻게 만들며 무슨 일을 하는가」.
 박수영(1992), 「서구도시개발론」, 서울 : 법문사.
 _____(1994), 「도시행정론」, 서울: 박영사.
 서순탁(1995), “영국의 도시개발공사”, 「국토정보」, 1995. 1월.
 부산발전연구원(1994), 「대도시 지방자치정부구조의 적정모델에 관한 연구」.
 이승중(1992), “집행기관과 의결기관과의 관계,” 「21세기의 바람직한 지방행정좌표」, 서울 : 한국지방행정연구원.
 장지호(1987), 「서독지방자치론」, 서울 : 대왕사.
 최상철(1991), “지방자치단체간 광역행정협력체제 구축방안”, 「지방행정발전세미나」, 수원: 내무부지방행정연수원.
 한국지방행정연구원(1992), 「지방의회의원연찬회 주제논문집」

- _____ (1993), 「지방자치제도의 발전방안(1993년도 공청회 자료)」.
- _____ (1995), 「자치단체장 직선이후의 중앙-지방관계의 발전적 정립방안」.
- 한국지방행정연구원 지방행정연구실(1992), 「외국의 지방자치제도」.
- _____ 지방재정연구실(1992), 「외국의 지방재정제도」.
- _____ 지역개발연구실(1992), 「외국의 지역개발제도」.
- 한양대 지방자치연구소(1989), 「독일연방공화국의 지방자치」.
- 황명찬(1984), 「지역개발론」, 서울 : 경영문화원.
- 山下 茂·谷 聖美·川村 毅(1992), 「比較地方自治 : 諸外國の地方自治制度」, 동경 : 第一法規.
- 自治體國際化協會(1991), 「英國の地方自治 : その制度と實態」.
- _____ (1992), 「フランスの地方行財政のあらまし」.
- Batley, Richard and Gerry Stoker(1991), *Local Government in Europe*, London : Macmillan.
- Cheshire, Paul C. and Dennis G. Hay(1989), *Urban Problems in Western Europe*, London : Unwin Hyman.
- Elcock, Howard(1982), *Local Government*, London : Methuen.
- Harloff, Eileen Martin(1987), *The Structure of Local Government in Europe*, Hague : IULA.
- Hepworth, N.P.(1980), *The Finance of Local Government*, London : George Allen & Unwin.
- Knowles, Raymond(1988), *Effective Management in Local Government*, Cambridge : ICSA Publishing.
- Norton, Alan(1985), *Local Government in Britain and Germany*, London : Anglo German Foundation.
- Pickvance, Chris and Edmond Preteceille, ed.(1991), *State Restructuring and Local Power*, London: Pinter Publishers.
- Richards, Peter G.(1983), *The Local Government System*, London : George Allen & Unwin.
- Sharpe, L.J.(1981), *The Local Fiscal Crisis in Western Europe*, London : SAGE
- Stöhr, Walter B. ed. (1990), *Global Challenge and Local Response*, London : Mansell.